

L'ORGANISATION
POLITIQUE, ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE
DE LA
COLONIE BRITANNIQUE
DE LA GOLD COAST

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 15 Décembre 1936, à 14 heures

PAR

JACQUES DE CARBON FERRIÈRE

Président : M. ALLIX, professeur

Suffragants { *MM. GIDEL, professeur*
MAUNIER, professeur

PARIS

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE

17, RUE DE CONSTANTINOPLE, 17

1936



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552209_0010

L'ORGANISATION
POLITIQUE, ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE
DE LA
COLONIE BRITANNIQUE DE LA GOLD COAST

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'ORGANISATION
POLITIQUE, ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE
DE LA
COLONIE BRITANNIQUE
DE LA GOLD COAST

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 15 Décembre 1936, à 14 heures.

PAR

JACQUES DE CARBON FERRIÈRE

Président : M. ALLIX, professeur

Suffragants { *MM. GIDEL, professeur*
MAUNIER, professeur

PARIS
LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE

17, RUE DE CONSTANTINOPLE, 17

1936

* 39866.



A LA MÉMOIRE DE MON ONCLE
LE GÉNÉRAL DE DIVISION JULLIEN

L'ORGANISATION

POLITIQUE, ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE

DE LA COLONIE BRITANNIQUE DE LA GOLD COAST

INTRODUCTION

L'Empire britannique s'étend sur près de 20 millions de kilomètres carrés, soit environ le tiers de la totalité des terres émergées. Sa population s'élève à 450 millions d'habitants, soit approximativement le quart de la population mondiale. La population de la Grande-Bretagne représente à peine le dixième de ce chiffre impressionnant. Le reste se répartit entre les dominions (à peu près 30 millions d'habitants), les Indes (plus de 300 millions) et les colonies de la Couronne (près de 60 millions).

Il ne saurait être question ici d'étudier en détails la structure de l'empire britannique. On se bornera à rappeler, en quelques mots, les traits essentiels de son organisation. Les trois groupes que nous avons cités : dominions, Indes et colonies de la Couronne, sont rattachés à trois ministères distincts et possèdent des statuts très différents.

En gros, on peut dire que les dominions, qui comprennent : le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud, et, sous certaines réserves, l'Irlande et Terre-Neuve¹, jouissent

1. Terre-Neuve a perdu son autonomie depuis qu'elle a sollicité l'aide financière de la métropole ; néanmoins elle continue à dépendre du ministère des Dominions.

d'une autonomie qui n'a cessé de s'élargir : les règles constitutionnelles actuelles leur reconnaissent le droit d'accréditer des représentants diplomatiques à l'étranger, d'être représentés à la Société des Nations, de négocier des traités ; plusieurs sont titulaires de mandats coloniaux.

Le rapport du comité institué à la suite de la conférence impériale de 1926 pour définir les relations entre les diverses parties de l'Empire pose le principe de l'égalité de statut entre la métropole et les dominions. Il déclare en effet : « Les dominions sont des communautés autonomes à l'intérieur de l'Empire britannique, d'un statut légal, nullement subordonnées l'une à l'autre sous un aspect quelconque de leurs affaires intérieures ou extérieures, bien qu'unies par une allégeance commune envers la Couronne, et librement associées comme membres du Commonwealth ¹. »

Il existe néanmoins, entre la Grande-Bretagne et ses dominions, deux liens si forts qu'on a peine à croire qu'ils puissent se rompre avant longtemps : d'une part un lien d'ordre moral plutôt que politique, l'allégeance envers le roi, d'autre part un sentiment de solidarité économique que les dernières conférences impériales, malgré les difficultés auxquelles elles se sont souvent heurtées, ont eu pour effet de renforcer.

L'Empire des Indes comprend d'une part des protectorats sur un certain nombre de principautés, d'autre part la colonie de l'Inde britannique qui, autrefois étroitement subordonnée à la métropole, bénéficie depuis 1919 d'une semi-émancipation.

Enfin les colonies de la Couronne, avec leurs 60 millions d'habitants, possèdent une population égale à celle de l'Empire colonial français ou de l'Empire colonial hollandais.

Ce groupe, auquel il faut rattacher les mandats A sur la

1. Jean Devaux. *Traité élémentaire de Droit international public*, p. 222.

Palestine et la Transjordanie, et les mandats B sur le Togo, le Cameroun et l'Afrique Orientale Allemande, comprend des colonies de caractère, de climat et de statut très différents. On y trouve d'abord des points d'importance à la fois stratégique et commerciale, qui jalonnent la route des Indes et de l'Extrême-Orient depuis Gibraltar jusqu'à Hong-Kong, en passant par Malte, Chypre, Aden, Ceylan, Singapour et la Malaisie ; ensuite un certain nombre d'îles dans l'Atlantique, le Pacifique et l'Océan Indien ; enfin les colonies d'Afrique qui appartiennent au type assez fâcheusement désigné sous le nom de colonies d'exploitation, et où l'existence d'une population indigène encore très arriérée ne permet d'entrer qu'avec prudence dans la voie du *self government*. On peut les diviser, au point de vue géographique, en deux groupes, correspondant d'ailleurs à deux directions du ministère des Colonies : les colonies de l'Afrique Orientale, formant un bloc continu entre l'Égypte et l'Afrique du Sud, et les colonies de l'Afrique Occidentale, qui sont la Nigeria, la Sierra-Leone, la Gambie, et enfin la Gold Coast qui fera l'objet de cette étude.

Ces différences de conditions politiques et géographiques entre les diverses colonies de la Couronne se traduisent par des différences dans leur statut constitutionnel. A cet égard, l'article 101 des *Colonial Regulations* distingue trois groupes divisés eux-mêmes en un certain nombre de sous-groupes.

Le premier groupe, constitué par des colonies possédant, dans une certaine mesure, un *self government*, comprend Ceylan et Malte.

Les colonies et protectorats du second groupe sont administrées par des fonctionnaires anglais sous le contrôle du secrétaire d'État des Colonies. Parmi ces colonies, on distingue cinq sous-groupes :

a) Les colonies ayant une chambre élue et un conseil législatif

dont les membres sont nommés par le gouvernement : Ce sont les îles Bermudes, les îles Bahamas et la Barbade.

b) Les colonies possédant seulement un conseil législatif dont les membres sont les uns des fonctionnaires, les autres des habitants dont certains sont élus et d'autres nommés par l'administration, *les membres fonctionnaires ne constituant pas la majorité*. Rentrent dans cette catégorie la Guyane anglaise, la Jamaïque et l'île Maurice.

c) Les colonies dont le conseil législatif présente une composition analogue, mais où les fonctionnaires forment la majorité : c'est le cas des plus nombreuses et des plus importantes parmi les colonies de la Couronne ; on y trouve les îles Fidji, l'île Grenade, la colonie de la Gold Coast, la Nigeria, Sierra-Leone, le Kénya, la Rhodésie Septentrionale, les Iles sous le Vent, Saint-Vincent, Sainte-Lucie, la Trinité, Tabago et les établissements du détroit de Malacca.

d) Les colonies dont le conseil législatif ne comporte pas de membres élus. Ce sont : le Honduras britannique, les îles Falkland, la Gambie, Hong-Kong, le Nyassaland, l'Ouganda, Zanzibar et les Seychelles.

Dans toutes ces colonies, le Honduras excepté, les membres fonctionnaires du conseil sont en nombre supérieur aux membres non fonctionnaires.

e) Enfin il existe des colonies sans conseil législatif. Ce sont : le Territoire des Achantis et les Territires du Nord de la Gold Coast, Chypre, Gibraltar, les îles Salomon, Sainte-Hélène, la Côte des Somalis, les îles Gilbert et Ellice.

Le troisième groupe comprend les Terroitoires sous mandat : la Palestine, sous mandat A, possède, aux termes d'une ordonnance royale en Conseil privé de 1922, un conseil législatif où les membres élus sont en majorité. Mais l'application de cette ordonnance a été suspendue à partir de 1923, et les fonctions du

conseil législatif sont remplies, jusqu'à nouvel ordre, par le haut commissaire, assisté d'un conseil consultatif.

Dans le Territoire du Tanganyika (ancienne Afrique Orientale Allemande), il existe un conseil composé en majeure partie de fonctionnaires, et, pour le reste, de membres nommés par le gouverneur.

Le Togo est rattaché à la Gold Coast dans des conditions qui seront indiquées plus loin, et le Cameroun est rattaché à la Nigéria d'une façon analogue.

Autrefois il existait un seul ministère pour les dominions et les colonies de la Couronne¹, et un ministère spécial pour l'Inde. Depuis 1925 il existe un *Dominion Office* et un *Colonial Office* distincts, ce qui porte à trois le nombre des ministères coloniaux. A la tête du Colonial Office se trouve un ministre qui porte le titre de secrétaire d'État, assisté d'un sous-secrétaire d'État. Le secrétaire d'État est un parlementaire, et le sous-secrétaire un fonctionnaire permanent. Les directions du ministère sont en principe régionales, contrairement à celles de notre ministère des Colonies. Ces directions sont au nombre de huit : Afrique Occidentale, Afrique Orientale, Tanganyka, Extrême-Orient, Moyen Orient (*Middle Eastern*), Indes Occidentales, Pacifique et Méditerranée. La Gold Coast dépend de la direction de l'Afrique Occidentale. Il existe en outre trois directions communes à toutes les colonies : ce sont la direction du personnel, la direction des affaires économiques, qui s'occupe des questions commerciales et douanières, et enfin une direction portant le nom de *General Department*, dans les attributions de laquelle entrent notamment toutes les questions d'ordre international.

1. Ce ministère n'existe que depuis 1854 ; antérieurement, les colonies étaient rattachées au ministère de la Guerre. Quant à l'*India Office*, sa création date de 1857.

Le *Colonial Office* est complété par un certain nombre d'organismes techniques, auprès desquels les directions régionales peuvent trouver les renseignements d'ordre médical, agricole, etc., qui leur sont nécessaires, et par des conseils consultatifs dont le secrétaire d'État est tenu, dans certains cas, de prendre l'avis.

Sur les 60 millions d'habitants qui vivent dans les colonies de la Couronne, les colonies d'Afrique représentent une population de 42 millions d'habitants, dont un peu plus de 25 millions pour les quatre colonies de l'Afrique Occidentale (y compris le Cameroun et le Togo). On voit qu'il s'agit là d'un bloc important, deux fois plus peuplé que l'ensemble de nos colonies de l'Afrique Occidentale et de l'Afrique équatoriale. Aussi nous a-t-il semblé intéressant de voir comment les Anglais ont résolu en Afrique les problèmes politiques, financiers et économiques qui se sont posés pour eux à peu près dans les mêmes termes que pour nous.

La Gold Coast n'est sans doute pas la plus importante des colonies de ce bloc. Elle vient, au point de vue de la population, avec ses 3.350.000 habitants, assez loin derrière le Tanganyika (5 millions d'habitants) et surtout la Nigeria (19 millions); mais il convient de noter que, au point de vue politique et financier, ce que nous disons de la Gold Coast pourrait aussi bien s'appliquer, à quelques détails près, à toute autre des colonies de l'Afrique anglaise (abstraction faite bien entendu du dominion de l'Afrique Australe). D'autre part, si la Gold Coast est beaucoup moins peuplée que la Nigeria, son développement économique semble être plus avancé : en effet les statistiques douanières indiquent que le commerce extérieur de la Gold Coast s'élève en moyenne aux $\frac{3}{4}$ du commerce extérieur de la Nigeria ; ceci représente pour la Gold Coast un volume d'échange

par tête d'habitant quadruple du chiffre correspondant pour la Nigeria.

Enfin la Gold Coast est placée, au point de vue démographique, climatique et agricole, dans les conditions analogues à celles de notre belle colonie de la Côte d'Ivoire, et elle fournit à cet égard un terme de comparaison intéressant. L'ensemble de ces raisons nous a paru justifier amplement le choix de la Gold Coast parmi ses voisines de l'Afrique anglaise.

On s'est attaché surtout à développer l'étude du régime financier de la Gold Coast, mais les conceptions budgétaires et fiscales ne sont à bien des égards que le reflet des conceptions politiques et administratives. Aussi a-t-on consacré une première partie de l'ouvrage à l'examen de l'organisation politique et administrative, la deuxième partie comprenant l'organisation budgétaire et fiscale, avec, pour finir, un tableau de la situation économique et financière de la colonie.

Nous ne nous dissimulons pas les lacunes et les imperfections que peuvent présenter les pages qui vont suivre. On trouve dans les bibliothèques de Paris des ouvrages nombreux sur les dominions et sur l'Inde ; par contre, en ce qui concerne les colonies de la Couronne, il y a assez peu de choses.

J'avais eu l'occasion, en 1934, de faire un court voyage en Gold Coast, mais les souvenirs que j'en avais rapporté auraient été bien insuffisants si M. le Contrôleur général de l'armée Jacomet n'avait eu l'obligeance de me mettre en relations avec M. Gerald Creasy, directeur du département de l'Afrique Occidentale au Colonial Office, à l'extrême amabilité de qui j'ai dû la majeure partie de ma documentation. Je les prie l'un et l'autre, ainsi que M. l'Inspecteur des colonies Bagot, qui a eu la complaisance de me communiquer un certain nombre de publications officielles relatives à la Gold Coast et à la Côte d'Ivoire, de trouver ici l'expression de ma bien vive reconnaissance.

Ajoutons enfin que dans tout ce qui va suivre on a considéré le Togo sous mandat britannique, qui est limitrophe de la Gold Coast, comme en faisant intégralement partie. On sait qu'après la guerre le Togo a été divisé en deux : la région occidentale, contiguë à la Gold Coast, a été placée sous mandat anglais ; elle comprend environ, tant au point de vue de la superficie que de la population, le tiers du Togo allemand. La région orientale, contiguë au Dahomey, a été placée sous mandat français. Comme on le verra par la suite, les Anglais ont opéré, au point de vue administratif, une fusion complète entre le Togo britannique et la Gold Coast ; ils ont estimé que la faible étendue du Togo ne justifiait pas la création d'un gouvernement distinct et d'ailleurs, au point de vue juridique, il ne semble pas qu'on puisse faire d'objection sérieuse à cette manière de voir, dès l'instant que les obligations mises à la charge de la puissance mandataire par l'article 22 du pacte de la Société des Nations, sont remplies. Pour le Togo Français, nous avons cru devoir jusqu'en 1934, maintenir un gouvernement complètement distinct et non rattaché au gouvernement général de l'A. O. F. Par mesure d'économie on a abandonné cette solution peut-être plus orthodoxe mais aussi plus onéreuse : le Togo a été rattaché par décret au gouvernement du Dahomey et on a fusionné, partiellement tout au moins, les services administratifs des deux pays.

PREMIÈRE PARTIE
L'ORGANISATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE
DE LA GOLD COAST

CHAPITRE PREMIER
NOTIONS GÉOGRAPHIQUES ET HISTORIQUES
SOMMAIRES

Il nous a paru nécessaire de faire précéder l'étude du régime politique et administratif d'un aperçu sur la géographie de la colonie et d'un rapide historique de l'établissement de la domination anglaise.

§ 1. — NOTIONS DE GÉOGRAPHIE PHYSIQUE ET HUMAINE

La Gold Coast est comprise entre le premier degré de longitude est, et le quatrième degré de longitude ouest d'une part, et entre le quatrième et le onzième degré de latitude nord d'autre part. Elle est limitée à l'est et au nord par la colonie française de la Côte d'Ivoire, à l'ouest par le Togo, au sud par le Golfe de Guinée. Sa superficie, légèrement supérieure à celle de la Grande-Bretagne, s'élève à 245.000 kilomètres carrés, dont 35.000 pour le Togo britannique.

Elle se divise en trois régions naturelles bien individualisées. On passe presque sans transition de l'une à l'autre de ces trois

régions qui sont, en remontant du sud au nord : la bande côtière, la forêt et la savane.

La bande côtière va en s'amincissant de l'est à l'ouest. Elle disparaît même totalement à partir de Sekondi. De Sekondi à la frontière de la Côte d'Ivoire, la zone forestière arrive jusqu'à la mer. Cette bande côtière couverte d'herbe et de broussailles, possède peu de grands arbres. Son sol est assez fertile, il se prête notamment à la culture du sisal et aussi à celle du cocotier dont les plantations s'échelonnent tout le long du rivage. La population y est relativement dense ; elle se compose de paysans et de pêcheurs, en dehors de quelques villes importantes parmi lesquelles il faut citer Takoradi, le grand port de la colonie, Sekondi, Cape Coast, et enfin Accra, la capitale. La côte plate et lagunaire est rendue encore plus inhospitalière par le phénomène de la barre qui, comme on sait, est général tout le long des côtes du golfe de Guinée.

La forêt tropicale, située au nord de la zone précédente couvre une superficie de 60.000 kilomètres carrés, soit le quart de la colonie. C'est le prolongement vers l'est du long ruban boisé qui couvre une partie de la Sierra-Leone et de la Guinée Française, tout le Libéria, et le sud de la Côte d'Ivoire. La zone forestière affecte en Gold Coast une forme triangulaire, avec une largeur qui va en diminuant depuis la frontière occidentale, où elle est de 300 kilomètres jusqu'à la Volta. A l'est de la Volta elle n'est plus représentée que par quelques galeries en bordure des cours d'eau. C'est dans la forêt, au sol fertile et toujours humide que sont situées la plupart des plantations de cacao qui ont fait la richesse du pays.

Enfin, au nord, s'étend la savane, qui couvre plus des deux tiers du territoire. C'est la partie la moins prospère de la colonie. Outre les cultures de mil, de sorgho et de riz qui constituent la base de l'alimentation des populations indigènes, on y trouve

en abondance le karité, arbre dont la noix sert à faire un beurre végétal qui est en partie consommé sur place et en partie exporté.

Il n'y a pas de véritables montagnes en Gold Coast ; cependant, certaines régions, dans la forêt, et surtout du côté de la frontière du Togo, sont assez accidentées, on y rencontre des collines atteignant 1.000 mètres d'altitude.

Le fleuve principal est la Volta, formée de la jonction de la Volta Noire, de la Volta Blanche, et de la Volta Rouge, qui prennent toutes trois leur source en territoire français. Un service de vapeurs fonctionne entre l'embouchure du fleuve et Akuse qui se trouve à 100 kilomètres dans l'intérieur. Ce service est d'ailleurs interrompu pendant les quatre derniers mois de la saison sèche, où la profondeur ne permet plus que la navigation des pirogues.

La moyenne des précipitations annuelles varie suivant les régions de 650 millimètres à 2.000 millimètres d'eau (la moyenne de la région de Paris est de 650 millimètres). C'est dans la zone forestière que les pluies sont les plus abondantes ; la zone côtière et la zone septentrionale sont moins pluvieuses. Le climat constamment chaud et humide dans le Sud de la colonie est plus sec dans le Nord où les variations diurnes et saisonnières de la température sont plus accusées.

D'après les estimations du rapport sur l'évolution économique et sociale de la Gold Coast publié par l'administration de la colonie en 1934, la population s'élevait au milieu de l'année 1933 à 3.357.950 habitants dont 317.504 pour le Togo. La population est presque entièrement indigène ; le nombre des Européens fonctionnaires et commerçants, qui résident dans la colonie, dépasse à peine 3.000. Les villes principales sont : Accra, la capitale, avec 65.136 habitants, Koumassi (38.559), Sekondi (18.630) Cape Coast (18.308) et Tamalé (14.975). La majeure

partie de cette population est sédentaire. Il se produit cependant des déplacements saisonniers importants, notamment au moment de la récolte du cacao. A cette époque, des indigènes venus des territoires du Nord et même des Mossis, sujets français de la Haute Côte d'Ivoire, affluent vers la forêt où ils trouvent un travail bien rémunéré. Après la récolte ils retournent dans leurs villages. On a parlé parfois d'une émigration des habitants de nos colonies de l'A. O. F. vers la Gold Coast ; cette émigration existe, mais elle est purement saisonnière et n'a en aucune façon le caractère définitif que lui ont prêté certains publicistes mal informés.

Les principaux groupes ethniques sont dans le Sud de la Colonie, les Elimas, les Ghas et surtout le groupe Akan auquel se rattachent les Achantis et les Fantis. Dans le Nord vivent un certain nombre de tribus se rattachant au groupe Mossi et parlant des dialectes voisins du dialecte Mossi. Enfin il existe des quartiers de commerçants Haoussas dans toutes les villes importantes et dans de nombreux villages, le long des principaux itinéraires commerciaux ; on trouve aussi, disséminés un peu partout, mais surtout dans les territoires du Nord, quelques campements de bergers Peulhs. La plupart de ces populations sont animistes ou fétichistes. Il existe cependant quelques dizaines de milliers de musulmans, d'ailleurs assez tièdes, nombreux surtout dans le nord de la colonie ; d'autre part les missions (missions catholiques et surtout missions protestantes) ont converti au christianisme un assez grand nombre d'indigènes, surtout dans le sud de la colonie. Le *Gold Coast Blue Book* de 1934 donne un chiffre total de 211.935 chrétiens.

Disons enfin, pour terminer cette esquisse géographique, quelques mots des ressources de la colonie et des moyens de communication. Les ressources de la colonie sont avant tout

THE GOLD COAST .



agricoles. Le produit qui fait actuellement sa fortune n'est pas l'or, bien qu'il soit exporté en quantité appréciable, c'est le cacao. La Gold Coast fournit environ les deux cinquièmes de la production mondiale, les autres producteurs importants étant la Nigeria, les Indes Néerlandaises et la Côte d'Ivoire. Depuis 1923, le tonnage annuel des exportations de cacao de la Gold Coast s'est maintenu aux environs de 220.000 tonnes avec un minimum de 191.000 tonnes en 1930 et un maximum de 244.000 tonnes en 1931. Après le cacao viennent d'autres produits agricoles beaucoup moins importants, puisque leur valeur totale n'atteint pas 5 % de la valeur du cacao exporté. Les principaux sont les palmistes, l'huile de palme, les bois, les peaux et les noix de kola.

Outre ces ressources agricoles, existent des ressources minières très appréciables, qui sont par ordre d'importance décroissante : l'or, le diamant et les minerais de manganèse. La production de l'or n'a pas sensiblement varié depuis la crise, mais comme le cours du métal jaune, exprimé en livres a monté, depuis septembre 1931, de plus de 50 %, la valeur de l'or exporté a augmenté dans la même proportion, tandis qu'au contraire la valeur des autres articles diminuait considérablement. Il en résulte que les exportations d'or représentent actuellement une importante proportion du commerce total, près de 25 % en 1933.

Tous ces produits miniers se trouvent, comme le cacao, dans la région forestière. Il était donc normal que ce soit là que les Anglais fissent les plus grands efforts financiers pour la mise en valeur du pays. Le réseau fluvial navigable, très insuffisant, a été complété par un important réseau ferroviaire et routier. Il existe au total 493 miles, soit 800 kilomètres de rail en exploitation. La construction des chemins de fer a été entreprise par le Gouvernement qui en assure également l'exploitation. Le

chemin de fer de Sekondi à Koumassi, commencé en 1898 fut achevé peu après la conquête du pays Achanti en 1904. La ligne d'Accra à Koumassi, dont les études furent commencées en 1905, fut construite par tronçons successifs et terminée en 1923. Au total la ligne Sekondi-Koumassi-Accra représente 362 miles, soit 580 kilomètres. De cette ligne se détachent un certain nombre d'embranchements dont le plus important est celui de Huni Valley à Kadé (99 miles) qui dessert la province centrale. Cet embranchement, commencé en 1923, fut terminé en 1927. La ligne de Sekondi à Koumassi, dont les caractéristiques étaient mauvaises, a été partiellement refaite après la guerre, de manière à réduire les pentes à 10 °/00 dans le sens du commerce d'exportation, qui est évidemment le plus pondéreux, et à 12,5 °/00 dans le sens du commerce d'importation.

Le réseau ferroviaire, qui ne dessert que la région forestière, est complété par un très beau réseau routier. En 1934, la Gold Coast possédait 6.200 miles, soit plus de 10.000 kilomètres de routes praticables aux automobiles. Une partie importante de ce réseau routier, surtout dans le sud de la colonie, est entretenue par le service des travaux publics et comporte des ouvrages d'art métalliques, en maçonnerie ou en béton armé. Le réseau à la charge du service des travaux publics s'élevait en 1934 à 1.937 miles dont 1.468 miles empierrés et cylindrés et 469 miles goudronnés.

Le reste du réseau routier, soit plus de 4.200 miles, est entretenu sous la direction des commandants de districts. Ces routes, qui portent le nom de *political roads* (parce que placées sous le contrôle des *political officers*), sont moins bonnes que les précédentes. Elles sont excellentes en saison sèche, mais on y trouve de nombreux ponts de fortune qui sont parfois emportés pendant l'hivernage. Les Anglais se sont attachés à diminuer, par une réglementation très stricte et une police sévère de la

circulation, les frais d'un entretien que la violence des pluies tropicales rend particulièrement onéreux : c'est ainsi que les *Roads Regulations* interdisent la circulation de camions de plus de 3 tonnes de charge utile et proscrivent les bandages pleins et les pneus jumelés.

La circulation est assez active surtout dans la zone côtière et forestière où elle est de l'ordre de celle qu'on est habitué à voir sur les routes d'Europe. Le nombre total des véhicules automobiles en circulation s'élève à plus de 10.000, chiffre supérieur à celui de l'Afrique Occidentale Française, vingt fois plus étendue et cinq fois plus peuplée que la Gold Coast. Beaucoup de camionnettes appartiennent à des indigènes qui assurent le service des voyageurs entre les localités. Naturellement ces indigènes ont le plus grand intérêt à ce que le réseau routier soit aussi développé et bien entretenu que possible, et, le cas échéant, ils n'hésitent pas à suppléer à la carence de l'administration ; c'est ainsi que, en bordure du rail d'Accra à Koumassi, où, pour éviter de concurrencer le chemin de fer, le Gouvernement a décidé de laisser une coupure de 80 kilomètres sans route les indigènes ont, de leur propre mouvement établi une piste, assez mauvaise sans doute à cause de la précarité des moyens dont disposaient ses constructeurs, mais où l'on peut malgré tout passer en saison sèche.

§ 2. — LA CONQUÊTE ANGLAISE

On considère aujourd'hui comme certain que les Phéniciens, les Carthaginois et les Grecs ont franchi les colonies d'Hercule et commercé avec toutes les peuplades du Golfe de Guinée. Bien qu'il soit impossible de préciser les points de la côte par où se faisait leur trafic, il est vraisemblable qu'ils touchèrent la Gold Coast en divers endroits où ils échangeaient leurs marchan-

disent contre de l'or. Hérodote donne des détails pittoresques sur la façon curieuse dont s'opéraient ces échanges. Les commerçants carthaginois, déclare-t-il, déposaient leurs marchandises sur le rivage et allumaient des feux pour attirer les indigènes. Ceux-ci venaient examiner ce qu'on leur proposait, déposaient la quantité d'or qu'ils étaient disposés à donner en échange et s'en allaient. Si les Carthaginois trouvaient le prix convenable, ils emportaient l'or, laissaient les marchandises et repartaient. S'ils trouvaient le prix trop faible, ils retournaient à leurs bateaux et attendaient que la somme fût augmentée.

Il faut attendre la fin du ^{xiv}^e siècle, ou le début du ^{xv}^e, pour voir les premiers navigateurs européens prendre contact avec la Gold Coast. Une vieille tradition veut que les Français aient été les premiers Européens à s'y établir. Les indigènes montrent près de Takoradi une colline où ils prétendent qu'un fort fut construit par nous, longtemps avant l'apparition d'aucune autre nation européenne.

En l'absence de documents écrits, il est assez difficile d'ajouter foi à ces dires dont les auteurs français contemporains ne font guère état et on s'accorde généralement pour considérer les Portugais comme les premiers colons de la Gold Coast. Sous l'impulsion du prince Henri le Navigateur (1397-1463), les marins Portugais explorèrent activement les côtes de l'Afrique Occidentale, et, en 1430, ils obtenaient du pape une bulle leur attribuant toutes les terres découvertes ou à découvrir le long du Golfe de Guinée. En 1482, ils débarquaient à Elmina et, après s'être entendus avec les chefs indigènes, y construisaient un fort au moyen de matériaux qu'ils avaient emportés du Portugal. D'autres forts furent établis, par la suite, notamment à Axim, et les Portugais s'y maintinrent pendant un siècle et demi. Ils en furent chassés par les Hollandais qui avaient, dès le début du ^{xvii}^e siècle, établi quelques comptoirs et qui s'emparèrent

d'Elmina en 1637 et d'Axim en 1642. Les Portugais disparaissent alors définitivement de la compétition. En même temps que les Hollandais, d'autres Européens avaient pris pied en Gold Coast, attirés moins par l'or que par le commerce des esclaves : les Anglais s'étaient établis sur la côte dès le milieu du xvi^e siècle. Les Suédois occupèrent en 1645 un fort construit à Christianborg, à l'emplacement du palais actuel du Gouvernement, par les Portugais ; ils ne tardèrent pas eux-mêmes à en être délogés par les Danois. A la fin du xvii^e siècle, les Prussiens fondèrent à leur tour quelques forts qui d'ailleurs devaient, à bref délai, tomber entre les mains des Hollandais. Dès lors, c'est surtout entre les Anglais et les Hollandais que devait se jouer la partie. Dès le début du xviii^e siècle, les Anglais avaient renforcé leur situation. Néanmoins les établissements hollandais subsistèrent jusqu'en 1871 où leurs possesseurs les cédèrent aux Anglais ; ceux-ci avaient déjà acheté en 1850 les quelques comptoirs que possédait encore le Danemark pour une somme de 10.000 livres sterling.

Pendant longtemps la création et la protection des comptoirs britanniques appartenirent à des compagnies qui avaient reçu le monopole du commerce sur les côtes de Guinée. Plusieurs compagnies se succédèrent : *the company of adventurers of London trading into Africa*, *the company of Royal adventurers of England trading to Africa*, *the Royal African company* etc... La dernière de ces compagnies privilégiées, *the African company of merchants*, fut créée en 1752. Tout commerçant anglais pouvait en faire partie moyennant le paiement d'un droit d'entrée de deux livres. Cette compagnie obtint d'ailleurs à plusieurs reprises des subventions du Parlement. En 1807, la traite des esclaves fut interdite et, en 1821, *the African company of merchants*, qui en tirait le plus clair de ses ressources fut dissoute. Toutes ses possessions étaient transférées à la Couronne et les

établissements anglais de la Gold Coast furent rattachés au Gouvernement de la Sierra-Leone. De 1830 à 1843, ils furent de nouveau placés sous le contrôle d'une compagnie. Le gouverneur désigné par cette compagnie, George Maclean, introduisit peu à peu l'influence anglaise dans les affaires indigènes ; il réussit à adoucir les coutumes juridiques des tribus côtières et fit, avec plus ou moins de succès, des efforts pour supprimer les sacrifices humains.

En 1843, la Couronne reprenait les établissements à son compte et les replaçait sous l'autorité du gouverneur de la Sierra-Leone. De 1850 à 1866, la Gold Coast fut dotée d'une administration distincte, mais, à la suite de difficultés renouvelées dans la perception d'un impôt de capitation de 1 shilling par tête dont le principe avait été accepté en 1852 par les indigènes, on revint au rattachement à la Sierra-Leone. En 1874, la Gold Coast et les établissements de Lagos, embryon de la Nigeria actuelle, constituèrent une colonie indépendante de la Sierra-Leone. Enfin, en 1886, la Gold Coast était séparée de Lagos et érigée, définitivement cette fois, en colonie distincte.

Jusqu'au XVIII^e siècle les établissements anglais, comme du reste les autres établissements européens de la Côte d'Afrique furent de simples comptoirs commerciaux. Dès le début du XIX^e siècle on vit au contraire se dessiner une tendance à imposer le protectorat britannique aux tribus côtières. Des conventions intervinrent à cet effet avec les chefs indigènes, en particulier celle qui a été signalée plus haut et qui établissait le *poll tax* (impôt de capitation). Mais, jusqu'au dernier quart du XIX^e siècle, l'influence anglaise ne s'étendit qu'aux tribus du littoral et ce n'est qu'en 1874 qu'on assista, avec la première guerre contre les Achantis, aux premiers essais sérieux de pénétration dans l'arrière-pays.

Les Achantis, qui vivent dans la forêt, prétendent être les

autochtones des territoires qu'ils occupent. Ils se déclarent venus « d'un trou dans la terre ». Cependant les récentes recherches des ethnologues semblent prouver qu'ils sont, de même que les Fantis, que l'on trouve sur la côte, des envahisseurs venus de la moyenne Côte d'Ivoire. Les Achantis avaient fondé un royaume relativement cohérent et puissant, avec comme capitale Koumassi, dont la construction date probablement du milieu du ^{xvii}^e siècle. Ils attaquèrent à diverses reprises, et parfois avec succès, les comptoirs européens de la côte. En 1863, à la suite d'une de ces incursions, le Gouvernement anglais songea même à abandonner complètement la Gold Coast. Au cours d'une autre attaque, en 1869, les Achantis capturèrent plusieurs Européens, dont un missionnaire et sa famille, et les emmenèrent à Koumassi. Enfin, à la suite d'une nouvelle invasion, en 1873, les Anglais décidèrent de réagir sérieusement. Une expédition dirigée par le gouverneur Sir Garnet Wolseley, réussit à battre les Achantis à deux reprises et à prendre Koumassi. La ville fut brûlée ; les troupes anglaises regagnèrent la côte et un traité de paix fut signé le 4 février 1874. Les Anglais ne cherchèrent pas sur le moment à établir leur domination sur le territoire des Achantis ; ce n'est que vers la fin du ^{xix}^e siècle qu'ils changèrent de politique, dans la crainte de se voir devancés par les Français. Ils offrirent leur protectorat au roi des Achantis. Le dernier ayant refusé, une expédition militaire fut de nouveau lancée sur Koumassi ; elle s'empara de la capitale sans coup férir, et le roi Prempeh et la reine mère furent déportés. Cependant les indigènes avaient réussi à conserver les trésors royaux et en particulier le *Golden Stool* (trône orné d'or) qui semble avoir été pour eux en quelque sorte l'emblème de leur indépendance ¹. De 1896 à 1900 le pays

1. La traduction de *stool* par trône est, à vrai dire, un peu prétentieuse. En réalité, le trône du roi des Achantis, haut de 40 centimètres, sans

fut très troublé ; les Achantis demandaient le retour du roi Prempeh ; les Anglais refusaient et exigeaient que le *Golden Stool* leur fût remis. En 1900, ils décidèrent d'envoyer une colonne à sa recherche ; les indigènes se soulevèrent aussitôt et assiégèrent dans Koumassi la garnison anglaise, avec le gouverneur et lady Hodgson. Le gouverneur constitua une colonne et réussit à sortir de la ville et à regagner la côte ; il envoya des renforts qui débloquèrent Koumassi et dispersèrent les Achantis. Depuis, le calme est peu à peu revenu dans le pays : en 1921, les Anglais déclarèrent solennellement qu'ils renonçaient au *Golden Stool*¹, et, en 1924, l'ancien roi Prempeh retourna à Koumassi et fut nommé deux ans plus tard chef de la division de Koumassi. Il est mort en 1932.

Le territoire des Achantis, comme on aura l'occasion de le revoir plus loin, fait l'objet d'une division administrative dis-

bras et sans dossier, a plutôt l'allure et les dimensions d'un modeste tabouret ; il en est de même, d'ailleurs, de ceux des chefs de village ou de circonscriptions. Mais ces sièges, qu'il s'agisse de celui du roi des Achantis ou du dernier des chefs de village, constituent, pour leurs sujets, le symbole de la souveraineté.

Parmi tous ces tabourets, le *Golden Stool* jouit d'un prestige particulier. La tradition veut qu'il soit tombé du ciel, il y a quelque deux cents ans. Aussi, à sa signification politique, s'ajoute une signification religieuse encore plus considérable : « Le trône est immense, déclarait l'orateur principal (*head linguist*) dans un discours prononcé au nom du chef de Koumassi, pour remercier les Anglais d'avoir renoncé à s'en emparer. Il contient l'âme de la nation. Nous l'honorons à tel point que, si un étranger osait y toucher, nous prendrions les armes aussitôt, dussions-nous tous périr le même jour. » Si les Anglais avaient compris plus tôt avec quelle dévotion les Achantis adoraient le *Golden Stool*, et n'avaient pas cherché à le leur enlever, la pacification du pays se serait faite bien plus rapidement.

1. Il convient de dire que les indigènes préposés à la garde du trône ne se montrèrent pas dignes de la confiance que leur avaient témoignée leurs compatriotes. Ils le dépouillèrent de ses ornements et les vendirent ; le vol fut découvert, et la justice anglaise remit les délinquants à leurs « pairs » qui les condamnèrent à être déportés. Depuis, le *Stool* a été remis dans son état primitif et il figure dans toutes les cérémonies de quelque importance.

tincte de la zone cotière ; il est sous les ordres d'un *Chief Commissioner* (administrateur supérieur) placé lui-même sous la dépendance du gouverneur.

La conquête des territoires du Nord fut moins mouvementé. En 1897, les Anglais, d'une part pour mettre un terme aux raids des trafiquants d'esclaves musulmans, et surtout dans la crainte de voir les Français s'y installer, établirent sans difficulté leur protectorat sur ces territoires qui constituent depuis, comme le territoire des Achantis, une division administrative distincte. Des traités de délimitation avec les colonies étrangères voisines furent signés en 1898 avec la France et en 1899 avec l'Allemagne.

Quant à la conquête du Togo, elle date des premiers jours de la guerre. Au début d'août 1914, le régiment de la Gold Coast envahit le territoire de la colonie allemande et s'empara sans coup férir de la capitale, Lomé, que les Allemands avaient renoncé à défendre ¹.

Dès le 26 août 1914, un arrangement intervenait entre le Gouvernement anglais et le Gouverneement français, déterminant un partage provisoire des sphères d'influences française et anglaise. Ce partage initial, qui donnait aux Anglais la plus grande partie du Togo, et en particulier la capitale, fut sensiblement modifié à notre avantage par une convention du 10 juillet 1919, qui nous attribua les deux tiers de la colonie, et notamment la ville de Lomé avec toute la région côtière. Les limites fixées par cette convention ont été confirmées en 1922 par le conseil de la Société des Nations dans les actes fixant les conditions des mandats anglais et français sur le Togo.

1. On sait qu'au contraire, au Cameroun, ils opposèrent une résistance très vive dont les troupes anglaises, françaises et belges ne vinrent à bout qu'après deux ans de luttes sévères.

CHAPITRE II

L'ORGANISATION POLITIQUE

§ 1. — LES TENDANCES FRANÇAISES ET LES TENDANCES BRITANNIQUES EN MATIÈRE DE POLITIQUE COLONIALE

A) *La politique indigène.*

Les idées en matière de politique coloniale ont beaucoup varié suivant les époques et suivant la tournure d'esprit du peuple colonisateur ¹. Ces idées, ou tout au moins leurs applications concrètes, varient aussi, bien entendu, suivant les diverses catégories de colonies. Les solutions adoptées ne seront évidemment pas les mêmes pour des colonies de peuplement telles que le Canada ou l'Australie, où la population est presque uniquement constituée d'émigrants de la métropole ou d'autres pays européens, que pour des colonies d'exploitation telles que l'Inde ou l'Indochine où, en face d'une nombreuse population indigène, ne se trouve qu'un faible noyau d'Européens, jouant le rôle de dirigeants et de fournisseurs de capitaux. Enfin, entre ces deux extrêmes, il y a des cas mixtes où existent côte à côte une forte population indigène et un important noyau de colons européens ; c'est ce qui se passe, par exemple, dans notre Afrique du Nord et dans l'Afrique du Sud britannique, où la coexistence de ces

1. La bibliographie sur la question est très abondante. Voir en particulier A. Girault. *Principes de colonisation et de législation coloniale* et R. Maunier. *Sociologie coloniale*.

deux éléments, dont les intérêts se heurtent parfois, soulève des problèmes souvent délicats.

Cette réserve étant faite afin d'éviter l'équivoque pouvant résulter de l'emploi de ce terme unique de colonie pour désigner des choses si différentes, un premier système est celui de l'assujettissement dans lequel les colonies sont considérées comme établies pour le profit exclusif de la métropole. C'est dans cet esprit que furent administrées les colonies de l'Ancien Régime. Une curieuse instruction adressée par Louis XIV au gouverneur et à l'intendant de la Martinique en 1765, caractérise nettement la mentalité de l'époque : « Les colonies, y est-il dit, diffèrent autant des provinces du royaume, que le moyen diffère de la fin. » Une phrase de l'Encyclopédie définit encore plus clairement le système : « Les colonies sont faites par la métropole et pour la métropole. » Cette politique d'exploitation fut suivie par tous les États européens, ou par les compagnies privilégiées auxquelles ils avaient délégué l'exercice de leur souveraineté, depuis l'époque des grandes découvertes jusqu'à la Révolution Française. Aujourd'hui elle est définitivement condamnée : toute considération d'équité et d'humanité mise à part, il est bien évident qu'une telle méthode, par les entraves qu'elle met au développement des colonies, est contraire, en fin de compte, aux intérêts bien compris de la métropole. Aussi de nouvelles idées se sont-elles peu à peu imposées aux États colonisateurs ; idées qui souvent avaient été émises longtemps auparavant par des écrivains ou des penseurs, mais qui étaient restées alors sans application pratique. Ce sont les idées d'assimilation, d'autonomie et d'association.

La politique d'assimilation est celle que nous avons suivie pendant presque tout le xix^e siècle, avec cependant quelques correctifs indispensables et aussi parfois avec des tentatives plus ou moins heureuses dans le sens de l'autonomie. Le but de

l'assimilation, c'est de faire des colonies de véritables départements français, dont l'organisation soit calquée sur celle des départements de la métropole. Les conséquences logiques de ce principe sont faciles à tirer : les colonies doivent envoyer des députés au parlement ; leurs habitants doivent être soumis aux mêmes obligations militaires et fiscales que les habitants de la métropole ; les divers services publics doivent être rattachés aux départements ministériels métropolitains correspondant (c'est actuellement encore le cas, dans une certaine mesure, pour l'Algérie) ; il ne doit donc pas y avoir de ministère des Colonies. Au point de vue douanier, les colonies doivent être considérées comme des parties intégrantes du territoire national. Enfin au point de vue financier, leurs habitants doivent contribuer dans la même mesure que leurs compatriotes de la métropole aux dépenses de l'État ; celui-ci, en contre-partie, doit assurer le fonctionnement des services publics dans les mêmes conditions que dans les départements ; les finances locales doivent subvenir aux mêmes besoins que les finances départementales, leur importance sera plus ou moins grande suivant les conceptions plus ou moins décentralisatrices qui prévalent dans le régime administratif de la mère patrie.

Cette tendance assimilatrice est celle de la France, et plus généralement des nations latines ; c'est grâce à elle que nos vieilles colonies des Antilles, de la Réunion, de la Guyane, de l'Inde, et, avec certaines atténuations, le Sénégal et l'Algérie ont reçu une organisation plus ou moins calquée sur celle de nos départements. Sans doute, même pour ce groupe de colonies, on n'a pas tiré du principe d'assimilation toutes les conséquences logiques qui viennent d'être énumérées. C'est ainsi que le système des rattachements n'a prévalu que pour l'Algérie, et encore y a-t-on presque totalement renoncé depuis la réforme de 1890 ; les autres colonies (abstraction faite de la Tunisie, du Maroc et

du mandat sur la Syrie, rattachées au ministère des Affaires étrangères) ont dépendu du ministère de la Marine, du sous-secrétariat d'État aux Colonies, et enfin, depuis 1894, du ministère des Colonies. C'est ainsi également qu'au point de vue financier, la loi du 13 avril 1900 a posé la règle de l'autonomie des budgets coloniaux, règle d'ailleurs atténuée par des exceptions importantes sur lesquelles on aura l'occasion de revenir. Au point de vue douanier également, même pour les colonies dites assimilées, qui représentent la majeure partie de notre empire, mais non sa totalité, des nécessités évidentes ont conduit à admettre de nombreux tempéraments au principe.

La conquête de nos colonies nouvelles, en Indochine et en Afrique, ne permettait d'ailleurs plus de rester fidèle à la politique d'assimilation. L'existence d'un élément indigène nombreux et souvent arriéré posait des problèmes dont la solution exigeait des méthodes nouvelles. Pour ne citer qu'un exemple, les assimilateurs les plus convaincus n'auraient pu admettre que les 60 millions d'indigènes qui peuplent notre empire nommassent au parlement des représentants plus nombreux que ceux de la France métropolitaine. Notre politique coloniale dut donc se plier à ces circonstances nouvelles, et, à la formule rigide de l'assimilation, succéda celle, infiniment plus souple, de l'association.

La politique d'association suppose l'existence d'une sorte de contrat tantôt réel, comme dans le cas des traités de protectorat, tantôt fictif, entre le peuple colonisateur et le peuple colonisé. Ce contrat est susceptible de toutes sortes de modalités, et c'est là que réside toute la souplesse du système ; il peut aussi, bien entendu, être remanié à tout instant de façon à s'adapter constamment aux nécessités du moment. Les solutions adoptées seront fonction du stade atteint dans son évolution économique et sociale, par la population indigène. Au début, l'administra-

tion de la colonie sera l'œuvre presque exclusive de la puissance colonisatrice. Plus tard, au fur et à mesure de leurs progrès, les indigènes seront appelés à collaborer dans une mesure d'abord restreinte, puis sans cesse croissante, à la gestion de leurs intérêts.

Quel sera le terme final de cette évolution ? Il sera très variable suivant la mentalité du peuple colonisé et suivant l'habileté avec laquelle les dominateurs auront su conquérir la sympathie des indigènes ; il variera aussi et surtout suivant le tempérament du peuple colonisateur et suivant ses conceptions en matière de politique coloniale. C'est ainsi qu'il est vraisemblable que, dans la façon dont nous autres Français comprenons la politique d'association, on verra, au fur et à mesure de l'évolution des rapports entre la métropole et ses colonies, se manifester, à chaque étape, d'une manière plus ou moins déguisée, notre vieille tendance assimilatrice.

Tout à l'opposé de nos tendances assimilatrices se trouvent les tendances autonomistes des Anglais. On a déjà eu l'occasion de montrer comment les dominions avaient acquis une autonomie presque complète, et comment, grâce à la tournure d'esprit particulière des Anglo-Saxons, cette autonomie avait pu se concilier avec une unité très solide au sein de l'empire britannique. Pour leurs colonies de l'Afrique tropicale, l'existence d'indigènes encore peu évolués ne permettait pas aux Anglais d'adopter cette politique d'autonomie. Ils ont eu recours à une politique d'association ; mais bien que cela les ait conduits parfois à des solutions voisines des nôtres, ils ont cédé bien souvent à leurs tendances autonomistes, dont le but est d'amener progressivement les indigènes à se gouverner eux-mêmes (*self government*). Sans doute les indigènes n'ont pas encore une part bien considérable dans l'organisation politique ; mais si l'on descend à l'échelon inférieur : dans l'organisation provinciale, on voit se manifester

d'une façon très nette la tendance à l'autonomie sous la forme de l'administration indirecte.

B) *Le contrôle du pouvoir central sur l'administration locale.*

Quel que soit le but que l'on poursuive dans la politique d'association, on est amené, au début, à confier la haute direction des affaires de la colonie aux représentants de la puissance colonisatrice.

Ici se pose un deuxième problème, n'intéressant plus les rapports entre colonisateurs et colonisés, mais seulement l'étendue du contrôle que doivent exercer les pouvoirs publics de la métropole sur les agents qu'ils ont placés à la tête des colonies : c'est une question de concentration dont la solution, tout en s'inspirant plus ou moins de celle qu'on aura adoptée pour l'administration locale dans la métropole, devra tenir compte des nécessités résultant de l'éloignement, nécessités qui conduisent à donner aux gouverneurs coloniaux des pouvoirs plus étendus qu'aux administrateurs métropolitains.

Là encore les conceptions françaises et anglaises s'opposent. Dans la méthode anglaise, on accorde au gouverneur des pouvoirs considérables. L'intervention du pouvoir central dans les affaires de la colonie est aussi réduite que possible ; il se réserve naturellement tout ce qui a trait à l'organisation constitutionnelle, moyennant quoi il se borne à exercer sur la gestion du gouverneur un contrôle *a posteriori*, sauf pour certaines questions, les questions budgétaires notamment, qui, à cause de la solidarité financière existant entre la mère patrie et son empire, intéressent directement la métropole. Chez nous, au contraire, bien que les considérations de distance aient conduit à investir les gouverneurs de pouvoirs très étendus, le pouvoir central, législatif et surtout exécutif, s'est réservé dans bien des cas le droit

d'intervenir directement dans l'administration des affaires coloniales. C'est dans le domaine de l'établissement de la législation applicable aux colonies que la différence entre les deux systèmes apparaît le plus nettement : chez les Anglais, comme on le verra, cette législation est faite sur place, sous réserve de l'approbation du secrétaire d'État ; au contraire, chez nous, la législation coloniale est l'œuvre presque exclusive du pouvoir central.

En somme, pour autant qu'on puisse résumer des choses aussi complexes dans des formules aussi brèves, on peut dire que la méthode française consiste, d'une part en une politique indigène d'association avec une tendance plus ou moins nette et à plus ou moins longue échéance à l'assimilation, d'autre part dans une intervention importante du pouvoir central dans le gouvernement des colonies. Au contraire la méthode anglaise est caractérisée par une politique indigène à tendance autonomiste et par une très large déconcentration administrative ¹.

1. On se borne ici à un examen purement objectif, sans avoir la prétention de rechercher si tel système est préférable à tel autre. Aussi bien, telle solution adoptée chez nous avec succès pourrait donner des résultats médiocres outre-Manche et inversement. On pourrait songer à prendre parti d'après les résultats obtenus ; mais les colonies anglaises et françaises d'Afrique, qui sont les seules où les conditions soient suffisamment comparables pour permettre un tel rapprochement, sont encore bien récentes et il semble qu'il serait prématuré de se prononcer dès maintenant. Quoiqu'il en soit, il y a lieu de dire ici que nos méthodes administratives ont subi de la part de beaucoup de nos coloniaux des critiques qui ne sont pas toujours de simples boutades ; ils ont protesté notamment contre une centralisation, ou plutôt une concentration, qu'ils estiment excessive. L'un des interprètes les plus véhéments et aussi les plus autorisés de ces protestations a été le maréchal Lyautey. La lecture des lettres que le maréchal, alors jeune colonial, adressait, du Tonkin et de Madagascar, à sa famille et à ses amis est à cet égard très intéressante. Au contraire, le maréchal admirait beaucoup les méthodes coloniales britanniques ; les Anglais, par l'hommage qu'ils ont rendu, au moment où il quittait le Maroc, à celui qui fut peut-être le plus grand de nos colonisateurs, ont montré que cette admiration était réciproque. Disons enfin que ces critiques, si elles sont souvent légitimes, sont parfois injustes : il existe en matière coloniale des écueils difficiles à éviter. Les Anglais les ont rencontrés comme nous : un récent article de Mr Winston

Nous allons voir maintenant l'application de ces méthodes au cas particulier de la Gold Coast, étant bien entendu que tout ce qu'on va dire pourrait s'appliquer, à quelques détails près, à toutes les autres colonies de l'Afrique tropicale britannique.

§ 2. — L'ORGANISATION POLITIQUE DE LA GOLD COAST

Au point de vue politique et administratif, la Gold Coast est divisée en trois parties :

1^o Au Sud, la Colonie ¹ (*Gold Coast Colony*) ;

2^o Au Centre, le territoire des Achantis (*Ashanti*) qui est également une colonie ;

3^o Au Nord, les territoires du Nord (*Northern territories*) qui constituent un protectorat.

Les limites de ces trois divisions administratives sont définies par trois ordonnances royales en conseil privé (*orders in Our Privy Council*) du 22 octobre 1906.

La Colonie comprend la zone côtière et une partie de la zone forestière. Elle a pour chef-lieu Accra. Sa superficie est de 62.000 km² et sa population s'élève à 1.663.631 habitants

Le territoire des Achantis comprend la majeure partie de la zone forestière. Il a pour chef-lieu Koumassi ; sa superficie est de 63.000 km² et sa population de 617.376 habitants.

Les territoires du Nord (chef lieu Tamalé) ont une superficie de 78.000 km² et une population de 759.439 habitants).

Le Togo sous mandat britannique a une superficie de Churchill, qui a fait sensation outre-Manche, en témoigne. L'homme d'État anglais, à la suite d'un voyage au Maroc, adresse à l'administration anglaise les critiques que nous adressons à la nôtre et à l'administration française les éloges dont nous avons l'habitude de couvrir nos voisins.

1. Pour éviter toute confusion, le mot Colonie sera écrit avec un C majuscule toutes les fois qu'il servira à désigner cette circonscription administrative.

33.500 km² et une population de 317.504 habitants. Il est divisé en deux parties ; la moitié méridionale est rattachée à la Colonie et la moitié septentrionale aux Territoires du Nord.

Les trois divisions administratives ainsi définies sont placées sous l'autorité d'un gouverneur résidant à Accra. Mais chacune d'elles possède une organisation politique et une législation distincte, de sorte qu'il y aura lieu, dans ce chapitre tout au moins, de les étudier séparément.

A) *La Colonie (The Gold Coast Colony).*

L'organisation politique de la Colonie est actuellement régie par les trois textes suivants que l'on peut assimiler à nos décrets :

1^o Les lettres patentes sous le grand Sceau du Royaume Uni (*Letters patent passed under the Great Seal of the United Kingdom*) du 23 mai 1925.

2^o Les Instructions sous la signature et le sceau du Roi (*Instructions passed under the Royal Sign Manual and Signet*) datées également du 23 mai 1925 et qui ne font que développer les lettres patentes précitées.

3^o Une ordonnance en Conseil privé du 8 avril 1925 modifiée par une ordonnance du 7 février 1927 organisant le conseil législatif de la Colonie.

Ces différents textes définissent les attributions respectives, en matières administrative et financière, du pouvoir central et du gouverneur.

Ils définissent également la composition, les règles de fonctionnement et les attributions des deux conseils placés auprès du gouverneur, le conseil exécutif et le conseil législatif.

Ils ont eu pour effet de modifier dans un sens libéral la législation antérieure, en admettant un certain nombre de membres élus dans le conseil législatif.

Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif sont partagés entre le pouvoir central d'une part, et les organes locaux, qui sont le gouverneur, le conseil législatif et le conseil exécutif, d'autre part.

Le conseil exécutif ne possède, comme son nom l'indique, que des attributions en matière exécutive. Le conseil législatif a des attributions à la fois législatives et financières. Quant au gouverneur, il intervient dans les trois domaines, législatif, exécutif et financier. Laissant de côté les questions financières qui seront étudiées plus tard, nous allons examiner l'organisation du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

a) LE POUVOIR LÉGISLATIF ¹. — Le pouvoir législatif est exercé sous le contrôle du pouvoir central par le gouverneur avec l'assistance d'un conseil législatif. L'organisation, le fonctionnement et les attributions de ce conseil législatif sont établis par l'ordonnance en conseil privé du 8 avril 1925 précitée.

Organisation du Conseil. — Le conseil législatif se compose du gouverneur qui le préside, de quinze membres fonctionnaires (*official members*) et de quatorze membres non fonctionnaires (*unofficial members*).

Les quinze membres fonctionnaires sont les suivants (article 4 de l'ordonnance du 8 avril 1935) :

1^o Les cinq membres du conseil exécutif, à savoir :

le secrétaire général (*colonial secretary*) ;

le procureur général (*attorney general*) ;

le trésorier ;

le chef du service de santé ;

le secrétaire aux affaires indigènes (*secretary for native affairs of the colony*).

1. On a réservé pour le chapitre suivant la législation secondaire constituée par les arrêtés (*bye-laws*) des chefs indigènes.

2^o Dix autres hauts fonctionnaires qui sont :

le directeur des douanes (*comptroller of customs*) ;

le directeur des travaux publics ;

le directeur du chemin de fer ;

l'administrateur commandant la province de l'est ;

l'administrateur commandant la province du centre ;

l'administrateur commandant la province de l'ouest ;

le chef du service géographique (*surveyor general*) ;

le chef du service de l'enseignement

et deux autres fonctionnaires nommés par le gouverneur, dont le choix doit être approuvé au nom du roi par le secrétaire d'État des Colonies. Ces deux derniers membres, appelés *nominated official members* par opposition aux treize autres dits *ex officio members*, sont désignés pour quatre ans au plus et peuvent faire l'objet d'une nouvelle nomination à l'expiration de leur mandat.

Les quatorze membres non fonctionnaires (articles 8 de l'ordonnance) comprennent neuf indigènes et cinq Européens. Les neuf indigènes sont :

1^o Six représentants des provinces, dont trois pour la province orientale, deux pour la province centrale, et un pour la province occidentale.

2^o Trois membres représentant respectivement les villes d'Accra, Cape Coast et Sekondi.

Les cinq Européens sont :

1^o Un représentant des chambres de commerce ;

2^o Un représentant de l'industrie minière ;

3^o Trois membres désignés par le gouverneur parmi les habitants non fonctionnaires de la colonie. La désignation de ces *nominated unofficial members*, comme pour les deux *nominated official members*, doit être confirmée au nom du roi par le ministre des Colonies.

En cas de vacance du siège d'un *nominated member*, le membre choisi siège provisoirement, jusqu'à la confirmation ou l'infirmité de sa désignation par le ministre.

Les représentants des provinces occidentale et centrale sont élus dans leur sein par les conseils provinciaux correspondants; les trois représentants de la province orientale sont élus respectivement par chacune des trois sections du conseil de la province¹ (article 18 de l'ordonnance du 8 avril 1925).

Les représentants des villes d'Accra, de Cape Coast et de Sekondi sont désignés par les collèges électoraux qui élisent les conseils municipaux de chacune des trois villes (article 20 de l'ordonnance de 1925, modifié par l'article 2 de l'ordonnance du 7 février 1927).

Le représentant des chambres de commerce est élu par un comité composé de membres délégués par chacun des commerçants et des sociétés commerciales faisant partie des chambres de commerce de la colonie.

Le représentant de l'industrie minière est un membre de la chambre des mines, élu par ses collègues.

On voit que le conseil est constitué en majorité de fonctionnaires²; en outre un certain nombre des membres non fonctionnaires sont nommés par le gouverneur; on serait donc fondé à supposer que le dernier mot dans les discussions qui peuvent surgir avec les *unofficial members* appartient toujours au chef de la colonie. Cependant il est certain que le gouverneur pour-

1. L'organisation et les attributions de ces conseils provinciaux seront étudiés au chapitre suivant.

2. Le conseil législatif de la *Gold Coast* rappelle un peu par sa composition le conseil de gouvernement de notre A.O.F. Mais le nom même des deux Assemblées indique que leurs attributions sont très différentes. Le conseil de gouvernement de l'A.O.F. n'a guère que des attributions administratives et surtout financières, et en matière financière son rôle est plus effacé que celui du Conseil législatif de la *Gold Coast*.

rait difficilement ne pas tenir compte d'une opinion unanimement exprimée par les *unofficial members* ¹.

Fonctionnement du Conseil législatif. — Le conseil se réunit sur la convocation du gouverneur. Il doit y avoir au moins une session par an ; l'intervalle entre la clôture d'une session et l'ouverture de la suivante ne doit pas dépasser douze mois (ordonnance du 8 avril 1925, article 55). En fait, le conseil se réunit tous les ans au mois de mars pour voter le budget. Il est convoqué en outre dans toute autre circonstance où le gouverneur juge bon de le faire. Les décisions sont prises à la majorité des voix ; le gouverneur vote avec les autres membres et, en cas de partage, sa voix est prépondérante (art. 57).

En cas d'absence, le gouverneur peut désigner un membre du conseil pour le remplacer dans ses fonctions de président. Faute d'une telle désignation, le conseil est présidé par le premier des membres présents, dans l'ordre de préséance (art. 50). Les délibérations du conseil ne sont valables que si dix membres au moins étaient présents à la séance, en plus du gouverneur ou du membre remplissant les fonctions de président (art. 53). A la fin de chaque session, le gouverneur doit transmettre au ministre le compte rendu complet des débats (art. 60).

Attributions respectives du gouverneur et du conseil. — L'article 49 de l'ordonnance royale du 8 avril 1925 définit en ces termes les attributions du conseil : « Le gouverneur prend, après délibération du conseil, les dispositions nécessaires au bon ordre et à l'administration de la colonie ; les dispositions portent le titre d'ordonnances prises par le gouverneur sur avis conforme du conseil législatif (*ordinances enacted by the governor of the*

1. Le prédécesseur du gouverneur actuel, Sir T. S. W. Thomas, n'a pas hésité à le déclarer dans un discours prononcé le 22 mars 1933 à l'ouverture de la session annuelle du conseil. Il demandait aussi aux *unofficial members* de ne pas se considérer comme une « opposition officielle » et de collaborer avec confiance avec les autres membres du conseil.

Gold Coast Colony, with the advice and consent of the Legislative Council thereof).

Les propositions d'ordonnances peuvent être déposées soit par le gouverneur, soit par un membre quelconque du conseil. Mais l'initiative des conseillers est considérablement limitée par les articles 51, 52 et 59 de l'ordonnance royale aux termes desquels le gouverneur seul peut proposer une disposition ayant pour effet d'imposer des charges nouvelles à la colonie. Une proposition ne peut venir en discussion que dix jours au moins après son dépôt au secrétariat du conseil.

Quand un texte a été voté par le conseil, le gouverneur peut l'approuver, et alors il prend force de loi, dès sa publication au *Journal Officiel* de la colonie. En cas de désaccord entre le gouverneur et le conseil (éventualité qui, étant donné la composition du conseil, doit, comme on l'a déjà dit, se présenter assez rarement), le gouverneur peut opposer son veto ou saisir le ministre du différend (lettres patentes du 23 mai 1925, art. 11). Ces attributions très étendues des organes locaux en matière législative reçoivent cependant d'assez importantes limitations par les droits que s'est formellement réservé le pouvoir central par les lettres patentes du 23 mai 1925.

D'abord, la constitution de la Colonie, établie par ordonnance royale, ne saurait être modifiée que dans la même forme. Ensuite, le roi, ou plutôt le ministre, en son nom, peut abroger les ordonnances établies par les pouvoirs locaux (lettres patentes, art. 9). Il peut également légiférer pour la Colonie, aux lieu et place du conseil législatif et du gouverneur (art. 10). En outre, en dehors de l'éventualité où le gouverneur saisit de son propre mouvement le ministre des Colonies, par application de l'article 11 précité, il existe un certain nombre de cas où cette consultation lui est imposée et où l'approbation des délibérations du conseil législatif appartient au ministre. Ces cas sont énu-

merés par l'article 16 des instructions du 23 mai 1925, complétant les lettres patentes du même jour. Les principaux sont les suivants :

1^o Lois concernant le divorce des personnes mariées sous le régime de la loi anglaise.

2^o Lois concernant l'émission des billets de banque ou apportant des modifications au statut de l'organisme d'émission.

3^o Lois établissant des taxes différentielles.

4^o Lois de nature à affecter les obligations résultant des traités.

5^o Lois susceptibles de porter atteinte aux prérogatives de la Couronne, aux droits et à la propriété des sujets britanniques ne résidant pas dans la Colonie, ou au commerce du Royaume Uni et de ses dépendances.

6^o Lois créant des incapacités (*disabilities or restrictions*) applicables aux non européens.

7^o Lois contenant des dispositions antérieurement refusées ou abrogées par la Couronne.

Enfin les ordonnances locales ne sauraient empiéter sur le domaine d'un document qui porte le nom de *Colonial Regulations* ou de *Regulations for His Majesty's Colonial Service*. Ces *Regulations*, qui ne portent ni signature ni formule exécutoire ne constituent pas à proprement parler un texte législatif ; elles ont plutôt le caractère d'une instruction ministérielle codifiant tout un ensemble de règles consacrées par la coutume. Elles se divisent en deux parties. La première partie est intitulée *Public officers* ; elle pose les règles essentielles du statut des fonctionnaires servant dans les colonies de la Couronne et sera étudiée en détail au chapitre v ; elle contient 90 articles numérotés de 0 à 90.

La deuxième partie porte le titre de *Public Business* ; elle comprend quatre chapitres consacrés, le premier aux règles

générales de constitution des colonies de la Couronne, le second aux questions de cérémonies et de préséances, le troisième à la correspondance administrative et le dernier, sur lequel nous aurons l'occasion de revenir dans la deuxième partie, au régime financier ; l'ensemble de ces quatre chapitres comporte 255 articles numérotés de 101 à 355.

b) POUVOIR EXÉCUTIF. — *Le gouverneur.* — Le pouvoir exécutif appartient au gouverneur qui porte plus exactement le titre de *Governor and Commander in chief*.

Le gouverneur, au moment où il entre en fonctions, prête solennellement un serment de fidélité en présence du président de la Cour suprême et des membres du conseil exécutif de la colonie (lettres patentes, art. 4). Il a la garde et la disposition du sceau de la colonie (lettres patentes, art. 5). Si le poste de gouverneur est vacant, si le titulaire est absent ou si, pour une raison quelconque, il est dans l'impossibilité de remplir ses fonctions, la suppléance appartient, sauf décision contraire du ministre, au membre du conseil exécutif occupant le premier rang dans l'ordre de préséance, c'est-à-dire au secrétaire colonial, qui est le fonctionnaire correspondant au secrétaire général des colonies françaises (lettres patentes, art. 18). En cas d'absence de courte durée, le gouverneur peut déléguer ses pouvoirs à un ou plusieurs fonctionnaires de son choix (art. 19).

Le gouverneur jouit d'attributions très étendues dans les domaines administratif, financier, judiciaire et militaire.

Il a la haute direction de l'administration de la Colonie et donne, en cette qualité, des instructions aux chefs de service dont il contrôle la gestion. Il possède à l'égard des fonctionnaires des pouvoirs considérables sur lesquels on aura l'occasion de revenir plus loin. C'est ainsi qu'il peut créer certains postes de

fonctionnaires¹, et en nommer les titulaires (lettres patentes, art. 15). Il peut révoquer les agents qui ne sont pas nommés par le roi et dont le traitement annuel n'excède pas deux cents livres (lettres patentes, art. 16 et *Colonial Regulations*, art. 68). Il peut enfin suspendre tout fonctionnaire, fût-il nommé par le roi ; en pareil cas, il doit immédiatement rendre compte de sa décision au ministre, qui statue. Toute mesure disciplinaire doit être précédée de la communication de son dossier à l'intéressé pour lui permettre, le cas échéant, de se justifier (lettres patentes, art. 16). Le gouverneur doit s'efforcer d'améliorer les conditions d'existence de ses administrés au triple point de vue matériel, intellectuel et social. Cette obligation figure en toutes lettres dans l'article 23 des instructions du 23 mai 1925, aux termes duquel le chef de la colonie doit favoriser dans toute la mesure du possible les progrès de la religion et de l'enseignement, protéger les indigènes dans leurs personnes et dans leurs biens, et prendre les dispositions nécessaires pour éviter que toute violence et toute injustice ne soient commises à leur égard. Il peut accorder sur les biens du domaine privé des concessions à titre onéreux ou à titre gratuit, en réservant les droits de la Couronne pour le cas d'établissement de routes ou d'autres ouvrages publics (lettres patentes, art. 14).

En matière financière, le gouverneur est chargé de préparer le budget et d'en assurer l'exécution.

Comme son titre de commandant en chef (*Commander in chief*) l'indique, le gouverneur est le chef militaire suprême de la colonie. Il doit en assurer la défense et peut, à cet effet, donner des ordres au colonel qui commande le régiment de la Gold Coast. Les lettres patentes sont muettes à cet égard, mais cela résulte de l'ordonnance locale n° 13 de 1923 relative à

1. Mais comme il faut inscrire au budget le traitement de ces agents, le conseil législatif et le secrétaire d'État doivent intervenir.

l'organisation militaire de la colonie. Toutefois, bien qu'aucun texte ne le dise expressément, il ne semble pas que le gouverneur puisse prendre en personne la tête des troupes.

Enfin, au point de vue judiciaire, le gouverneur de la Gold Coast (et ceci s'applique aux autres colonies de la Couronne) a des pouvoirs très supérieurs à ceux des gouverneurs français. Chez nous, les textes se sont efforcés de respecter le principe de la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire ; le gouverneur ne saurait modifier une sentence rendue par un tribunal ; il n'a même pas le droit de grâce qui appartient, pour les colonies comme pour la métropole, au président de la République. Au contraire le gouverneur anglais peut accorder une remise ou une réduction de peine à tout individu condamné par les tribunaux de la colonie (lettres patentes, art. 17).

Le Conseil Exécutif. — Au-dessous du gouverneur se trouvent le secrétaire colonial et les chefs de services publics que nous retrouverons dans les deux chapitres suivants. En outre, il est assisté par un conseil exécutif (lettres patentes, art. 6) dont le rôle est d'ailleurs purement consultatif, composé de la façon suivante (instructions du 23 mai 1925, art. 4) : en plus du gouverneur, qui préside, sont membres d'office du conseil : le secrétaire colonial, le procureur général, le trésorier, le chef du service de santé et le secrétaire des affaires indigènes ; en outre, d'autres membres peuvent être nommés par le roi, et, de son côté, le gouverneur peut désigner, comme membres extraordinaires, d'autres fonctionnaires pour discuter les questions concernant leur service.

Dans l'exercice de ses pouvoirs, le gouverneur est tenu de consulter le conseil, mais il n'est pas lié par ses avis ; en cas de désaccord, il doit prévenir immédiatement le ministre en exposant les motifs de sa décision. Il peut en outre se dispenser de toute consultation dans les affaires urgentes ou de peu d'import-

tance (*urgent or trivial matters*) ou bien quand il estime que l'intervention du conseil serait contraire à l'intérêt du service (*detrimental to His Majesty's service*).

Le conseil se réunit sur la convocation du gouverneur, il ne peut délibérer valablement que si deux de ses membres au moins sont présents. Un compte rendu complet des délibérations doit être adressé deux fois par an au ministre.

B) *Le territoire des Achantis et les territoires du Nord.*

La constitution du Territoire des Achantis est définie par l'ordonnance royale en conseil privé du 26 septembre 1901, modifiée à diverses reprises, notamment par l'ordonnance royale du 14 juillet 1922. Ces ordonnances sont complétées par les instructions royales du 7 octobre 1901, du 5 juin 1909 et du 12 août 1922.

Le Territoire des Achantis est une colonie administrée par le gouverneur de la Colonie, représenté par un délégué portant le titre de *Chief Commissioner* et résidant à Koumassi. La législation du territoire est faite par le gouverneur seul, le territoire ne possédant pas de conseil législatif. Cette législation peut être, et est en fait souvent différente de celle de la Colonie. Les pouvoirs du gouverneur en matière législative reçoivent certaines limitations. L'article 3 des instructions royales du 7 octobre 1901 prescrit que les ordonnances du gouverneur doivent être soumises à l'approbation royale dans les mêmes cas que ceux qui sont énumérés par l'article 16 des instructions du 23 mai 1925 concernant la Colonie et dont on a indiqué plus haut les principaux.

Le Territoire ne possède pas non plus de conseil exécutif. Les pouvoirs du gouverneur en matière exécutive sont sensiblement les mêmes que ceux qu'il possède dans la Colonie. C'est lui qui

nomme le *Chief Commissioner*, sous réserve de l'approbation du ministre. Les règles concernant la nomination, la révocation et la suspension des fonctionnaires sont les mêmes que pour la Colonie.

Les Territoires du Nord, à la différence du Territoire des Achantis, constituent un protectorat. Mais il s'agit là d'une distinction purement formelle, due à des raisons historiques : alors que la domination anglaise s'est établie sur le pays des Achantis par voie de conquête militaire, avec expulsion du roi, dans les Territoires du Nord, on a procédé par voie de traités de protectorat conclus avec les chefs indigènes. A cela près, l'organisation politique des deux pays est identique. La constitution des Territoires du Nord est établie par des textes portant exactement les mêmes dates et rédigées exactement dans les mêmes termes que ceux qui sont relatifs au Territoire des Achantis.

Les Territoires du Nord ont eux aussi leur législation, établie par le gouverneur, et distincte à la fois de celle de la Colonie et de celle de Territoire des Achantis.

Leur *Chief commissioner* réside à Tamalé.

*
* * *

L'exposé qui précède montre que le gouverneur de la Gold Coast (et l'on pourrait en dire autant de ses collègues des autres colonies d'Afrique), s'il possède comme chef du pouvoir exécutif des pouvoirs analogues à ceux des nôtres, dispose en outre, au point de vue législatif, d'attributions beaucoup plus étendues. Chez nous, en effet, la législation coloniale est l'œuvre presque exclusive du pouvoir central. C'est, en principe, le président de la République qui établit cette législation, sous réserve d'un domaine réservé au Parlement, domaine qui est plus ou moins

vaste dans les diverses colonies. Les arrêtés des gouverneurs et des gouverneurs généraux ne jouent qu'un rôle relativement secondaire.

Sans doute y a-t-il moins de différence en fait entre les deux systèmes qu'il ne semble y en avoir en droit. En effet, d'une part, les gouverneurs anglais doivent rendre compte à Londres de leurs actes législatifs comme de leur gestion administrative et ces actes ne sont valables qu'après l'approbation ministérielle; et on a vu que la Couronne s'était expressément réservé, dans un certain nombre de cas importants, un droit de contrôle sur la législation établie par le gouverneur, dont la compétence est limitée enfin par l'existence des *Colonial Regulations*. D'autre part, nos décrets coloniaux, s'ils sont faits à Paris, sont souvent inspirés par les gouverneurs des colonies intéressées. On voit donc qu'entre notre système de contrôle *a priori* et le système de contrôle *a posteriori* des Anglais, la différence est peut-être moins grande qu'on ne pourrait le croire.

En résumé, on peut dire en faveur du système britannique, qu'il évite des retards souvent longs à l'application de mesures parfois, urgentes. De plus, les gouverneurs anglais ne sont pas obligés, comme le sont parfois les nôtres, de perdre dans la métropole, pour obtenir le décret qu'ils demandent, un temps qui aurait été mieux employé dans leur colonie ¹.

Par contre, le système français se prête mieux, dans les matières où il n'y a pas lieu de faire de distinctions entre les diverses parties de l'Empire, à l'établissement d'une législation uniforme ². En outre, l'administration centrale, qui conserve, notamment

1. Cette critique est notamment formulée dans le traité de Girault. Peut-être ne faut-il pas en exagérer la portée.

2. Les questions pour lesquelles une telle uniformité paraît le plus souhaitable, telles que le statut des fonctionnaires et le régime financier, sont d'ailleurs régies d'une manière identique pour toutes les colonies de la Couronne par les *Colonial Regulations*.

par les missions de l'inspection des colonies, un contact relativement étroit avec les territoires d'outre-mer, possède, sur les problèmes coloniaux, des vues d'ensemble qui peuvent, dans certains cas, la rendre plus apte à légiférer que les autorités locales elles-mêmes.

CHAPITRE III

L'ADMINISTRATION PROVINCIALE ET MUNICIPALE

On a vu dans le chapitre précédent que, dans l'état actuel de l'évolution intellectuelle et sociale des habitants de la Gold Coast, les Anglais avaient été conduits à adopter un régime politique dans lequel la part faite aux représentants de la population indigène est encore bien modeste. Nous allons maintenant descendre à l'échelon inférieur, celui de l'administration des provinces et des villes.

Si les conquérants de l'Afrique tropicale n'ont guère rencontré en face d'eux d'états vraiment dignes de ce nom, ils ont trouvé néanmoins jusque chez les peuplades les plus primitives, un embryon d'organisation administrative, plus ou moins développé suivant les régions, sous la forme de chefs de tribus, de chefs de village, d'assemblées de notables, etc...

Le problème qui se posait alors, comme il se pose d'une manière générale pour n'importe quelle colonie, c'était de savoir s'il convenait de faire table rase de cette organisation pour lui substituer une hiérarchie d'agents européens exerçant directement l'autorité de la puissance colonisatrice sur les populations indigènes (système de l'administration directe) ou si, au contraire, il fallait la conserver, la renforcer, au besoin la créer de toutes pièces aux endroits où elle n'existait pas, ou la rétablir là où la conquête l'avait fait disparaître. Dans ce deuxième système (administration indirecte), il y avait lieu de prévoir

aussi des fonctionnaires européens, mais leur rôle se bornerait à exercer un contrôle sur les agents administratifs indigènes.

Bien entendu, entre ces deux méthodes opposées, on peut imaginer toute une gamme de régimes intermédiaires, et la solution choisie se rapprochera plus ou moins de l'une ou l'autre des extrémités de la gamme suivant les circonstances locales, suivant la valeur des institutions antérieures à la conquête, et enfin, une fois de plus, suivant le tempérament du peuple colonisateur.

Dans nos colonies de l'Afrique Occidentale et de l'Afrique Équatoriale on s'est rallié presque partout au système de l'administration directe ¹, en y apportant quelques retouches indispensables. On retrouve ici, dans une certaine mesure, la tendance à la concentration et le besoin d'un contrôle *a priori* déjà rencontrés à propos des rapports entre le pouvoir central et les gouverneurs : le commandant de cercle européen, qui se méfie de ses subordonnés indigènes, cherche à garder un contact aussi étroit que possible avec ses administrés. Il faut reconnaître qu'en l'occurrence une telle méfiance est souvent justifiée ; il est dangereux d'accorder aux potentats indigènes une confiance excessive : ils en abusent immédiatement.

Les Anglais, au contraire, se déclarent résolument partisans de l'administration indirecte (*indirect rule*), premier pas dans la voie du *self government*. Mais il ne faut pas perdre de vue que les commandants de districts exercent un contrôle rigoureux sur la gestion des chefs indigènes, qui ne font pas toujours bien nettement la distinction entre l'intérêt public et leur intérêt particulier. D'autre part, les Anglais ont dû parfois abroger des réformes libérales prématurées, si bien que le régime administratif de la Gold Coast, quoique conçu dans un esprit tout diffé-

1. On a admis, dans certaines régions, des dérogations au principe, mais les commandants de cercles intéressés le déplorent souvent.

rent de celui de notre A. O. F. et de notre A. E. F., s'en éloigne peut-être moins qu'on ne serait tenté de le croire ¹.

§ 1. — LE SERVICE ADMINISTRATIF EUROPÉEN

L'administration de la colonie est assurée par le *Political Service*, sous la haute direction du gouverneur, assisté à cet effet d'un secrétaire colonial (*Colonial Secretary*) et d'un secrétaire aux affaires indigènes (*Secretary for Native Affairs*), tous les deux membres du conseil exécutif et du conseil législatif. Le *Colonial Secretary* est à peu près l'équivalent du secrétaire général qui existe auprès du gouverneur dans la plupart des colonies françaises. Au point de vue du rang de préséance et de la solde, c'est le troisième fonctionnaire de la colonie; il vient immédiatement après le gouverneur et le *Chief Justice*, qui est le président de la Cour suprême. Toute la correspondance entre le gouverneur et les divers services publics passe par son intermédiaire. Il possède en outre, en matière budgétaire, des attributions qui seront étudiées ultérieurement. Le secrétaire colonial est assisté par un secrétaire colonial adjoint (*Deputy Colonial Secretary*) et par des bureaux comportant un certain nombre de fonction-

1. Les discours prononcés le 22 mars 1933 et le 14 mars 1934 par le gouverneur Sir T. S. W. Thomas aux séances d'ouverture des sessions budgétaires du conseil législatif contiennent des développements très intéressants sur toutes ces questions de politique indigène. On lit notamment, dans le discours de 1933, cette énergique profession de foi : « I shall work throughout a sound and efficient system of native administration. If the people of this country are to progress, they must do so through their own native organisation. They cannot do so under direct rule ». Mais d'autres passages montrent que Sir T. S. W. Thomas, s'il a une confiance robuste dans l'*indirect rule*, se rend parfaitement compte que cette confiance ne doit pas être aveugle et notamment qu'il est dangereux de laisser aux indigènes le maniement des deniers publics sans établir en même temps un contrôle sévère sur leur gestion. C'est ce que s'est efforcée de faire l'ordonnance n° 23 de 1931 créant les *native treasuries*, dont on reparlera au chapitre VIII.

naires européens, dont l'un remplit les fonctions de secrétaire du conseil législatif et du conseil exécutif.

Le service des affaires indigènes, qui dépend directement du secrétariat colonial, comprend un secrétaire aux affaires indigènes secondé par un secrétaire adjoint européen (*Deputy Secretary*) et par un assistant indigène (*African Assistant Secretary*).

Sous le contrôle du secrétaire colonial et du secrétaire aux affaires indigènes fonctionne le service administratif (*political service*) qui est organisé de la manière suivante :

1° La Colonie est divisée en trois provinces : Eastern Province, Central Province, Western Province, et chacune de ces provinces est divisée en un certain nombre de districts dont quelques-uns sont partagés eux-mêmes en plusieurs subdivisions (*subdistrict*). Les administrateurs commandant chacune des trois provinces (*province commissioners*) sont membres du conseil législatif. Voici la liste des districts de la colonie :

<i>Western Province</i>	<i>Central Province</i>	<i>Eastern Province</i>
Sekondi	Cape Coast	Accra
Axim	Saltpond	Keta
Tarkwa	Akim	Birim
Ankobra	Winneba	Kwahu
Aowin		Volta River
Sefwi		Akwapim
		New Juaben
		Ho (Togo)

2° Le Territoire des Achantis, placé sous la haute direction d'un « Chief Commissioner » résidant à Koumassi, comprend deux provinces (Western Province et Eastern Province) divisées en districts et subdivisions.

3° Les Territoires du Nord, dirigés par un *Chief Commissioner* résidant à Tamalé sont organisés d'une façon analogue. Ils sont

aussi divisés en deux provinces (*Northern Province* et *Southern Province*).

Voici la liste des districts du Territoire des Achantis et des Territoires du Nord :

TERRITOIRE DES ACHANTIS

<i>Eastern Province</i>	<i>Western Province.</i>
Kumasi	Sunyani
Mampong	Ahafo
Ashanti Akim	Wenchi
Obuasi	Kintampo
Bekwai	

TERRITOIRES DU NORD

<i>Northern Province</i>	<i>Southern Province.</i>
Laura	Western Dagomba
Wa	Eastern Dagomba
North Mamprussi	Western Gonja
South Mamprussi	Eastern Gonja
Kusasi	Kete Kratchi (Togo)

A la tête de chaque district se trouve un administrateur portant le nom de *district commissioner*, secondé par un certain nombre d'administrateurs adjoints (*assistant district commissioner*). On voit qu'il n'existe pas comme chez nous deux cadres administratifs distincts, un cadre général (administrateurs des services civils de l'Indochine et administrateurs des colonies) et un cadre local (commis et adjoints des services civils de l'A. O. F., par exemple). Les conditions de recrutement et le statut des fonctionnaires administratifs britanniques seront indiqués dans le chapitre V. Bornons-nous ici à noter que les jeunes administrateurs sont tenus d'apprendre un dialecte indigène et que cette obligation est sanctionnée par un examen. Pour que le bénéfice de leurs études ne soit pas perdu, et aussi pour assurer une certaine continuité dans l'administration des

districts, on s'efforce de faire faire aux administrateurs plusieurs séjours dans le même poste, ou tout au moins, quand cela n'est pas possible, dans la même région ¹.

Les commandants de districts de la Gold Coast jouent un rôle analogue à celui des commandants de cercles de notre A. O. F., sous réserve de la distinction qu'on a faite plus haut entre le système français d'administration directe et le système anglais d'administration indirecte.

C'est dire que leurs attributions sont très étendues et variées. Tour à tour administrateurs, juges, financiers et ingénieurs, ils ont un métier extrêmement intéressant et absorbant. Cependant leur tâche est moins vaste et moins ardue que celle de leurs collègues français : comme eux ils ont à contrôler les chefs indigènes de leur district, à s'efforcer, en collaboration avec les agents du service de l'agriculture et du service de l'hygiène, d'améliorer au point de vue économique et social les conditions d'existence de leurs administrés ; comme eux ils doivent veiller au bon entretien du réseau routier de leur circonscription, mais on a déjà vu qu'une fraction importante de ce réseau est confiée au service des travaux publics, alors qu'en A. O. F. et en A. E. F. cette

1. Bien entendu, ceci n'est qu'une tradition et non une règle que le jeu des congés et les événements imprévus ne permettraient pas de respecter rigoureusement. Dans certaines de nos colonies, on a parfois préconisé et appliqué un système tout à fait opposé consistant à déplacer les fonctionnaires, non seulement à leur retour de congé, mais même parfois au cours d'un séjour colonial. Cette méthode, qui offre un certain intérêt pour la formation des jeunes fonctionnaires, n'est pas sans présenter par ailleurs de sérieux inconvénients en ce qui concerne les commandants des circonscriptions : sans parler du temps perdu par les mises au courant multiples, le manque de continuité tend certainement à retarder le développement du pays et produit une impression fâcheuse sur les indigènes ; ceci d'autant plus que ce défaut de continuité est trop souvent aggravé par un certain esprit de contradiction, qui pousse le nouveau venu à faire table rase de l'œuvre de son prédécesseur pour repartir sur des bases nouvelles. Depuis quelque temps, on réagit d'ailleurs contre cette tendance et des instructions ministérielles ont prescrit d'éviter des mutations trop fréquentes.

fraction est presque nulle¹; comme eux ils sont juges, mais, et c'est là une conséquence du principe de l'administration indirecte, ils ne sont souvent que juges d'appel; au point de vue financier, partout où il n'y a pas de comptables du Trésor, ils en jouent le rôle, et ils contrôlent les *native treasuries* de leur district²; mais ils n'ont pas, comme nos administrateurs, la lourde tâche qui consiste à surveiller la rentrée des impôts directs, la Gold Coast ayant le rare privilège de pouvoir s'en passer.

§ 2. — L'ADMINISTRATION INDIGÈNE

Il nous reste maintenant à voir l'organisation de l'administration indigène, qui fonctionne sous le contrôle des commandants de provinces, de districts et de subdivisions.

On se contentera de parler de l'administration de la Colonie; celles du Territoire des Achantis et des Territoires du Nord, bien qu'organisées par des textes différents, sont d'ailleurs identiques, à quelques détails près.

Le texte fondamental régissant actuellement la matière est l'ordonnance n° 18 de 1927 modifiée à plusieurs reprises par les ordonnances n° 18 de 1928, nos 12, 22 et 31 de 1929, nos 4 et 13 de 1930, n° 23 de 1931, n° 12 de 1932 et n° 18 de 1935. L'ordonnance de 1927 institue toute une hiérarchie de fonctionnaires indigènes portant les titres de *headmen*, *chiefs*, *divisional chiefs* et *paramount chiefs*. Les *headmen* sont les chefs de villages, les *chiefs* correspondent à nos chefs de cantons; au-dessus d'eux se trouvent les chefs de divisions; enfin au sommet de l'échelle, les *paramount chiefs* (littéralement chefs supérieurs) sont à la tête d'un *state*, mot que l'on traduira, faute de mieux, par le

1. Du moins en ce qui concerne les chaussées et les ouvrages d'art secondaires.

2. Voir le chap. VIII.

terme de circonscription. Auprès de chacun de ces chefs existe un conseil de notables comprenant en particulier les chefs du grade inférieur¹.

L'ordonnance de 1927 a respecté d'une manière absolue les coutumes indigènes pour tout ce qui concerne l'élection ou la nomination des chefs, leur déposition ou leur révocation, la dévolution de leurs pouvoirs en cas de décès, de démission, etc...

Les chefs de circonscription sont élus par un collège électoral comprenant les chefs de division, les chefs de canton et autres notables désignés par la coutume. La liste des électeurs doit être approuvée par le conseil de circonscription et communiquée au commandant de district (ordonnance de 1927, art. 4). En cas d'opposition, le conseil de circonscription, ou, s'il s'estime incapable de le faire, le conseil provincial adresse, par l'intermédiaire du commandant de district, un rapport au gouverneur, qui statue sur la validité de l'élection (art. 7). S'ils se montrent indignes de la fonction qui leur a été confiée ou incapables de la remplir, les chefs de circonscription peuvent être déposés par le conseil de circonscription ; opposition contre cette déposition peut être faite par l'intéressé devant le même conseil de circonscription, et la décision prise par ce dernier doit être soumise à l'approbation du gouverneur (art. 13).

Les chefs de division sont élus par les chefs de canton et les autres notables désignés par la coutume (art. 6). Ils peuvent être déposés par le conseil de division (art. 11). Les oppositions aux élections et aux dépositions sont jugées par les conseils de

1. L'organisation administrative de la Colonie (et on pourrait en dire autant du Territoire des Achantis et des Territoires du Nord) est, comme on le voit, assez compliquée. Rappelons que la Colonie comprend trois provinces divisées elles-mêmes en districts comportant une ou plusieurs subdivisions. A la tête de chaque province, district ou subdivision, est placé un administrateur européen. Les subdivisions comprennent à leur tour un certain nombre de circonscriptions, qui se partagent en divisions, puis en cantons, et enfin en villages.

circonscription, sous réserve de l'approbation du gouverneur dans les mêmes conditions que dans le cas des chefs de circonscription (art. 8 et 14).

Les chefs de canton sont élus et peuvent être déposés suivant les règles fixées par la coutume. Quant aux chefs de village ils sont nommés et révoqués conformément aux usages locaux. Toutes les contestations relatives à l'élection ou à la déposition d'un chef de canton, à la nomination ou à la révocation d'un chef de village, sont portées devant le tribunal du chef de division, sauf appel devant le tribunal du chef de circonscription, qui juge en dernier ressort.

Les attributions des chefs sont multiples. D'abord, au point de vue politique, l'ensemble des chefs de circonscriptions de chacune des trois provinces de la colonie constitue les conseils provinciaux qui, rappelons-le, élisent les membres indigènes du conseil législatif, et dont on vient de voir le rôle dans le contentieux des élections et des dépositions des chefs. En outre, les conseils constituent une juridiction d'exception, compétente dans un certain nombre de cas prévus par l'ordonnance de 1927 (II^e partie, articles 92 à 98). Enfin, le gouverneur et les commandants de province les consultent sur toutes les questions importantes concernant la province ¹.

En matière administrative, les chefs sont chargés du bon entretien du réseau routier de leur circonscription, sous la surveillance de leurs supérieurs hiérarchiques et sous le contrôle du commandant de district. Là où existent des budgets indigènes (*native trasuries*), ils sont chargés de l'élaboration et de l'exécution de ces budgets (voir II^e partie, chapitre VIII).

1. Il n'existe pas de conseils provinciaux dans le Territoire des Achantis ni dans les Territoires du Nord. Sans doute est-ce parce qu'ils n'auraient pas la principale raison d'être de ceux de la Colonie, qui est d'élire les délégués indigènes au conseil législatif.

Mais c'est surtout dans le domaine judiciaire que s'exerce leur activité. Bien entendu, leur compétence *ratione personae*, soit au civil soit au criminel, est limitée aux cas où des indigènes seuls sont en cause. Les juridictions indigènes sont le tribunal du chef de division et le tribunal du chef de circonscription, qui sont des tribunaux de droit commun, et les conseils de circonscriptions et conseils de provinces qui sont des tribunaux d'exception. Les tribunaux de circonscriptions ou de divisions comprennent les chefs intéressés assistés de leurs subordonnés et le cas échéant, des notables désignés par les usages locaux. Au-dessus d'eux fonctionnent comme tribunaux d'appel, et souvent aussi comme tribunaux de première instance, les cours des commandants de district et des commandants de province, constitués par le chef du district ou de la province siégeant seul.

Au civil, la compétence des tribunaux de division et de circonscription est définie par les articles 43, 44 et 45 de l'ordonnance de 1927. En ce qui concerne les actions personnelles (filiation, divorce, etc...), il semble que les deux juridictions soient concurremment compétentes et que le demandeur puisse assigner le défendeur devant celle de son choix. En ce qui concerne les actions réelles mobilières, le tribunal du chef de division est compétent quand l'objet du litige n'excède pas vingt-cinq livres ; de vingt-cinq à cent livres la compétence appartient au tribunal du chef de circonscription, et au delà de cent livres la cause est du ressort du commandant de district.

Au criminel, les tribunaux indigènes jugent un certain nombre de crimes et de délits énumérés par l'article 46 ¹. Les infractions

1. La liste de ces infractions est très longue ; sans la reproduire intégralement, citons ici les plus curieuses : le fait d'accomplir sciemment un acte susceptible de répandre une maladie contagieuse, la pollution d'une eau potable, les insultes aux chefs et le refus de leur rendre les hommages et services prévus par la coutume, la sorcellerie, la possession de poison avec l'intention d'attenter à la vie humaine, le fait

les plus graves sont portées directement devant le commandant de district.

Le système des appels est assez compliqué : on peut d'abord faire appel du tribunal de division devant le tribunal de circonscription (art. 73). On peut ensuite attaquer le jugement du tribunal de circonscription devant la cour du district (art. 74) à moins qu'il ne s'agisse d'une action immobilière, auquel cas le recours doit être porté devant la cour provinciale (art. 75). Enfin, un appel est encore possible de la cour du district à la cour divisionnaire et, en matière immobilière, de la cour provinciale devant la cour plénière (art. 80 et 81). Il existe donc quatre degrés de juridiction successifs. Heureusement, certaines dispositions de l'ordonnance de 1927 réduisent dans bien des cas le nombre des recours possibles. C'est ainsi que le tribunal de division statue en premier et dernier ressort en matière civile; quand l'objet du litige est inférieur à deux livres et en matière pénale, quand la condamnation infligée est une amende de moins de dix shillings (art. 73). En second lieu, aucun appel n'est possible contre la décision du tribunal de circonscription, en matière civile au-dessous de cinq livres et en matière criminelle au-dessous d'une livre (art. 74). Enfin, dans tous les cas, l'appel du tribunal de circonscription à la cour de district ou à la cour provinciale ne peut être interjeté qu'avec l'autorisation du chef de circonscription ou, s'il la refuse, du commandant de district ou de province ; ceci permet, quand la cause est claire, d'éviter des procès interminables. Ajoutons que l'autorisation ne peut être accordée que si les frais de l'instance devant les juridictions inférieures ont été payés (art. 77, § 2).

de jeter des sorts, les insultes dans les chansons et les tam-tams, etc...

D'autre part, il est intéressant de noter que les peines prévues, même pour les fautes les plus graves, sont des amendes ; ce n'est qu'à défaut du paiement de ces amendes que des condamnations à la prison, avec ou sans travaux forcés (*hard labour*) peuvent être prononcées.

Tous ces tribunaux appliquent, en matière civile, les usages locaux. En matière criminelle, un code pénal (*criminal code ordinance*) a été rédigé ; il s'inspire des coutumes indigènes dans toute la mesure où elles ne heurtent pas ce qu'on a très justement appelé l'ordre public colonial.

§ 3. — L'ORGANISATION MUNICIPALE DES GRANDES VILLES ¹

En dehors du régime administratif que l'on vient de décrire, les villes les plus importantes de la colonie ont été dotées, à la façon de celles de l'A. O. F. et de l'A. E. F., d'une organisation municipale et d'un budget.

Ce sont d'abord, dans la colonie, les trois villes d'Accra, Cape Coast et Sekondi, qui possèdent des conseils municipaux partiellement élus. Les trois conseils sont établis exactement sur le même modèle par la *Town Councils ordinance*. Chacun d'eux comprend dix membres : six d'entre eux sont des Européens désignés par le gouverneur et les quatre autres sont les indigènes élus. Cinq des conseillers nommés sont des fonctionnaires ; l'un d'eux est président et sa voix est prépondérante en cas de partage, ce qui assure pratiquement la majorité à l'administration. Le sixième est un membre de la chambre de commerce locale. Les quatre indigènes sont élus tous les deux ans au suffrage restreint par les contribuables de la ville ; à défaut d'élections, ils sont nommés par le gouverneur. Est électeur tout habitant adulte, de l'un ou l'autre sexe, propriétaire ou locataire d'une maison ou d'un terrain dont la valeur locative est d'au moins six livres. Pour être éligible, les candidats doivent figurer sur la liste électorale et en outre posséder une fortune, mobilière ou immobilière, de deux cents livres ou

1. Voir le *Gold-Coast Hand Book*, 1928, chap. xx.

être soumis à l'impôt foncier pour une valeur imposable de vingt livres.

Le conseil se réunit au moins une fois par mois et ne peut délibérer valablement que si quatre des membres au moins sont présents, dont le président ou un autre des cinq fonctionnaires.

Il peut voter des arrêtés sanctionnés par des amendes. Ces arrêtés doivent être soumis à l'approbation du gouverneur, qui peut y apporter les modifications qu'il juge nécessaires : ils sont publiés dans le *Journal Officiel* de la colonie. Le conseil surveille le fonctionnement des services municipaux ; les agents de ces services sont nommés par le gouverneur. Il est chargé d'assurer l'exécution des ordonnances relatives, à l'hygiène et à la santé publique ; à cet effet, il édicte la réglementation voulue et fait exécuter les travaux d'édilité nécessaires (distribution d'eau potable, drainage, lutte contre les moustiques, etc...). Enfin, il vote le budget municipal ainsi que les impôts et les taxes qui servent à l'alimenter (voir chapitre VIII).

Dans le territoire des Achantis, la ville de Koumassi possède, depuis une ordonnance du 1^{er} juillet 1925, une organisation municipale analogue. Le conseil porte le nom d'office de la santé publique (*Public Health Board*) ; il comprend dix membres : cinq fonctionnaires nommés par le *Chief Commissioner*, deux représentants de la chambre de commerce locale, deux indigènes Achantis nommés par le conseil de la division de Koumassi et un indigène non Achanti nommé par le *Chief Commissioner*. Le nom de ce conseil indique suffisamment la nature de ses attributions essentielles, qui sont sensiblement les mêmes que celles des conseils municipaux dont il vient d'être question. Les arrêtés qu'il prend doivent être soumis à l'approbation du gouverneur et publiés au *Journal Officiel*. Le secrétaire du conseil et les autres fonctionnaires municipaux sont nommés par le *Chief Commissioner*.

Il existe en outre, dans un certain nombre de villes importantes, des conseils d'hygiène (*sanitary councils*) dont les fonctions varient suivant les ordonnances qui les ont établis. Le plus souvent, leur rôle est purement consultatif et ils n'ont pas le pouvoir d'établir des taxes ou des impôts.

L'un de ces conseils mérite cependant une mention spéciale, tant par l'importance de ses attributions qui sont tout à fait analogues à celles d'un conseil municipal, qu'à cause des particularités que présente sa composition : c'est le bureau d'hygiène (*sanitary board*) d'Obuasi.

La ville d'Obuasi est située dans le territoire des Achantis, sur la ligne de Sekondi à Koumassi et elle est le siège des principales exploitations de l'*Ashanti Goldfields Corporation*, société qui possède les plus riches gisements aurifères de la colonie. Le bureau d'hygiène, tout récemment créé par une ordonnance du 11 mai 1935, comprend six membres : trois d'entre eux sont des fonctionnaires désignés par le *Chief Commissioner* et les trois autres sont des agents de l'*Ashanti Goldfields Corporation*, nommés par elle. La durée de leurs fonctions est fixée par le *Chief Commissioner* pour les trois premiers et par la *Goldfields Corporation* pour les trois derniers.

Les attributions du bureau d'hygiène en matière de réglementation et en matière budgétaire sont sensiblement les mêmes que celles du *Public Health Board* de Koumassi.

CHAPITRE IV

LES SERVICES PUBLICS

Pour compléter le tableau du régime administratif de la Gold Coast, il nous reste à dire maintenant quelques mots des services publics autres que le *political service*.

On parlera dans ce chapitre de leur organisation, en insistant sur les plus importants : la justice, l'armée, l'enseignement, le service de santé et les travaux publics. Le chapitre suivant sera consacré au recrutement et au statut de leurs agents.

§ 1. — L'ORGANISATION JUDICIAIRE

On ne reviendra pas ici sur la justice indigène dont on a déjà parlé dans le chapitre précédent.

La justice européenne est actuellement régie par l'ordonnance n° 7 de 1935, dite *Courts Ordinance*. Cette ordonnance comprend trois parties : la première relative à l'organisation judiciaire et à la législation applicable par les tribunaux, la seconde et la troisième à la procédure civile et à la procédure criminelle.

Au sommet de la hiérarchie judiciaire se trouve la Cour suprême qui comprend un président, le *Chief Justice*, qui est, après le gouverneur, le premier fonctionnaire de la colonie, et un certain nombre de juges (*puisne Judges*) ; en outre, les présidents et les juges des Cours suprêmes de la Nigeria, de la Sierra-Leone et de la Gambie sont considérés comme faisant partie de la Cour suprême de la Gold Coast et peuvent être

appelés, le cas échéant, à y siéger. Le ministère public est représenté par un procureur général membre du conseil exécutif et du conseil législatif et par plusieurs substitués.

La Cour suprême ne constitue pas une juridiction à proprement parler : c'est plutôt une assemblée de magistrats que le président répartit suivant les besoins du service entre les *Divisional Courts* et la *Full Court* qui sont les véritables tribunaux de la colonie. Il existe quatre *Divisional Courts*, l'une à Sekondi, une autre à Cape Coast et les deux dernières à Accra ; elles comprennent un ou plusieurs juges. La *Full Court* siège à Accra ; elle se compose du président et d'un certain nombre d'assesseurs : deux juges au moins doivent être présents pour que la Cour puisse siéger, et la voix du président est prépondérante en cas de partage.

Au-dessous de la Cour suprême, existent des juridictions inférieures désignées dans l'ordonnance de 1935 sous le nom de *Magistrates Courts*. Ce sont des sortes de justices de paix : le fonctionnaire qui fait office de juge est, suivant les localités, le *Chief Commissioner* (à Koumassi et à Tamale), le commandant de province ou de district, ou enfin le commissaire de police.

Les *Magistrates Courts* sont juges de première instance pour les petits procès. La compétence des commissaires de police est limitée, au civil, aux litiges dont l'objet ne dépasse pas cent livres et, au criminel, aux infractions pour lesquelles la peine prévue est inférieure à un an de prison ou à une amende de cent livres, ou à ces deux peines cumulées. Les *commissioners* ne sont compétents que jusqu'à cent livres au civil et jusqu'à six mois de prison ou cinquante livres d'amende au criminel.

Les *Divisional Courts* sont juges d'appel à l'égard des *Magistrates Courts* et juges de première instance dans les cas où ces dernières juridictions sont incompétentes. Enfin les appels contre les jugements des *Divisional Courts* sont portés devant la *Full*

Court dont les arrêts sont définitifs, sous réserve de ce qu'on a dit plus haut des pouvoirs judiciaires du gouverneur (voir chapitre II).

Disons enfin ici quelques mots du service de la police auquel nous avons fait allusion à propos des attributions judiciaires des commissaires. La police, placée sous les ordres d'un inspecteur général est dotée d'un personnel considérable ; la chose est surprenante pour qui vient de nos colonies de l'A. O. F., où ce service n'est représenté que dans quelques grandes villes, ses fonctions étant remplies partout ailleurs par les commandants de cercle. En feuilletant le budget de la Gold Coast, on est étonné de constater que les crédits affectés à l'entretien de la police excèdent de plus de 50 % ceux qui sont consacrés à l'administration des districts ¹.

Enfin depuis 1920, les prisons, qui étaient autrefois placées sous le contrôle de l'inspecteur général de la police constituent un service spécial. Il y a quatre *convict prisons* où sont envoyés les condamnés aux travaux forcés (*hard labour*) et vingt prisons ordinaires.

§ 2. — L'ORGANISATION MILITAIRE

La défense des établissements anglais de la Gold Coast a été assurée pendant longtemps par les compagnies privilégiées, puis, après leur suppression, par des forces gouvernementales.

Au cours du XIX^e siècle, l'organisation militaire du pays a subi à plusieurs reprises des modifications qui ont abouti, en 1901, à la création du régiment de la Gold Coast (*Gold Coast Regiment of*

1. Au budget de 1935, les chiffres pour les deux services sont respectivement de 189.975 et de 119.196 livres sterlings.

West African Frontier Force). Le statut de cette unité a été depuis 1901 l'objet de quelques réformes de détail ; il est actuellement défini par l'ordonnance n° 13, de 1923.

On a vu le rôle joué par le régiment dans la rapide conquête du Togo ; il participa ensuite, de 1914 à 1916, avec les troupes françaises et belges à la campagne du Cameroun, puis, de 1916 à 1918, à celle de l'Afrique Orientale Allemande, placée depuis guerre sous mandat britannique, avec le nouveau nom de Tanganyika.

Aux termes de l'ordonnance de 1923, le régiment est chargé de la défense de la colonie, du maintien de l'ordre et de toute autre mission que le gouverneur décide de lui confier.

Les officiers et les sous-officiers sont détachés de l'armée métropolitaine pour une durée de six ans par le ministère de la Guerre, qui les met à la disposition du ministère des Colonies. Comme pour les fonctionnaires civils, les séjours à la colonie sont de dix-huit mois ; à l'expiration d'un séjour de dix-huit mois est accordé un congé de dix-huit semaines.

En dehors de ces cadres européens, il existe un certain nombre de sous-officiers indigènes. Les troupes sont uniquement indigènes et le recrutement est fait par voie d'engagements volontaires. La durée du premier engagement est de neuf ans, dont six ans de service actif et trois dans la réserve. A l'expiration des six premières années de service, il est possible de contracter un second, puis un troisième engagement de six ans, ce qui représente au total dix-huit ans de présence sous les drapeaux. Après dix-huit ans de service, un soldat peut, si le colonel commandant le régiment y consent, être maintenu en activité ; il est alors libre de demander à tout moment sa mise à la retraite, avec un préavis de trois mois.

Le régiment comporte deux bataillons d'infanterie et une batterie d'artillerie légère. Il comprend, sous les ordres d'un

colonel, une soixantaine d'officiers et de gradés européens et un effectif indigène de 800 hommes environ.

Le régiment de la Gold Coast constitue, avec le régiment de la Nigeria, le bataillon de la Sierra-Leone et la compagnie de la Gambie, la *Royal West African Frontier Force*. Cette force est placée sous la direction d'un inspecteur général, assisté de deux officiers d'état-major et attaché, en qualité de conseiller militaire pour l'Afrique Occidentale, au *Colonial Office*. Il inspecte périodiquement les diverses unités de l'Afrique Occidentale Britannique. Les dépenses de l'inspection générale sont réparties entre les quatre colonies intéressées suivant les instructions données par le ministre.

L'organisation militaire est complétée par une sorte de réserve dont les dépenses figurent au budget sous le nom de *Local Forces*. Ces *Local Forces* comprennent elles-mêmes la *Gold Coast Defence Force* et la *Gold Coast Territorial Force*, créées respectivement par les ordonnances n^{os} 26 et 27 du 28 septembre 1927.

La *Gold Coast Defence Force* est composée de volontaires européens. Elle forme une réserve d'officiers et de sous-officiers pour le régiment de la colonie; en outre, le cas échéant, elle pourrait constituer une unité ne comprenant que des Européens. Quant à la *Gold Coast Territorial Force*, c'est une réserve de volontaires indigènes mobilisables en cas de besoin.

§ 3. — L'ENSEIGNEMENT

L'enseignement est distribué d'une part dans les écoles gouvernementales, d'autre part dans des établissements privés créés par les missions. Beaucoup de ces établissements reçoivent des subventions importantes sur les fonds budgétaires.

L'enseignement est placé sous le contrôle d'un directeur rési-

dant à Accra, et qui est membre d'office du conseil exécutif et du conseil législatif. Trois ordonnances distinctes régissent d'une part l'enseignement dans la Colonie et dans le territoire des Achantis, d'autre part l'enseignement dans les territoires du Nord, et enfin le collège d'Achimota.

a) *Colonie et Territoire des Achantis.*

Il existe quinze écoles primaires gouvernementales dans la Colonie et cinq dans le territoire des Achantis, groupant ensemble 5.566 élèves dont 4.196 garçons ¹. Les instituteurs, au nombre de 234, sont tous indigènes. De plus, les missions entretiennent 607 écoles dont 361 sont subventionnées.

Les programmes de l'enseignement primaire comportent des exercices de conversation, de lecture et de rédaction, à la fois dans les dialectes locaux et en anglais et en outre des notions d'arithmétique, de sciences naturelles, d'hygiène, de dessin, de morale, ainsi que de puériculture et d'enseignement ménager pour les filles. L'enseignement est professé dans le dialecte local pour les classes inférieures, et ensuite partiellement en anglais et partiellement dans la langue indigène. Enfin une instruction professionnelle rudimentaire est donnée dans ces écoles primaires ; elle porte sur les travaux de menuiserie, de forge et d'ajustage dans les centres urbains, et sur les travaux des champs et l'horticulture dans les écoles rurales. Le nombre des élèves des deux sexes augmente sans cesse et la répugnance, autrefois très marquée, des parents indigènes à envoyer leurs filles à l'école est en voie de disparition.

En dehors du collège gouvernemental d'Achimota, il existe deux établissements privés d'enseignement secondaire situés tous les deux à Cape Coast et dirigés, le premier par la mission

1. Chiffres donnés par l'*Annual Report on the Gold Coast*, 1934.

méthodiste, le second par la mission anglicane ; ils sont l'un et l'autre subventionnés par le gouvernement.

L'enseignement professionnel est donné dans trois écoles préparatoires publiques qui forment des maçons, des menuisiers et des ouvriers en fer. En décembre 1933, ces trois écoles avaient 271 élèves. Les meilleurs élèves des écoles préparatoires peuvent parfaire leur éducation professionnelle en suivant les quatre années de cours de l'école supérieure technique d'Accra.

Pour la formation des instituteurs indigènes il existe, en dehors du collège d'Achimota, trois collèges dirigés respectivement par la mission presbytérienne, la mission catholique et la mission méthodiste.

Les élèves de ces collèges s'engagent à enseigner au moins cinq ans dans les écoles gouvernementales ou subventionnées. Enfin certains services publics, tels que le service du chemin de fer, le service des travaux publics, et le *Gold Coast Regiment*, entretiennent des écoles pour leurs besoins particuliers.

b) *Territoires du Nord.*

Jusqu'en 1932, le contrôle de l'enseignement dans les territoires du Nord constituait une subdivision distincte de la direction de l'enseignement ; cette particularité a été supprimée en 1932, mais les territoires du Nord restent soumis à une ordonnance spéciale.

Il existe quatre écoles primaires gouvernementales avec des élèves internes et externes au nombre de 453, et quatre écoles libres subventionnées, dirigées par les missions catholiques et possédant au total 377 élèves.

c) *Collège d'Achimota.*

En outre des établissements dont nous avons parlé jusqu'à

maintenant, il existe, depuis 1924, une institution spéciale créée sur l'initiative du gouverneur Sir Gordon Guggisberg; elle porte le nom de *Prince of Wales College and School of Achimota*. Le but de cette institution est de constituer un cycle complet d'études, allant du jardin d'enfants à l'enseignement supérieur. Le nombre des élèves était en 1934 de 436, répartis de la façon suivante :

Jardin d'enfants	30
Classes primaires inférieures	63
Classes primaires supérieures	120
Classes secondaires	87
École normale d'instituteurs	113
Université	21
Cours spéciaux	2

Le collège est placé sous le contrôle d'un conseil présidé par le directeur de l'enseignement. Il possède l'autonomie financière ; le plus clair de ses ressources est constitué par une subvention annuelle du budget de la Colonie s'élevant actuellement à 48.000 livres ; les autres recettes sont le produit des dons et des legs, et les droits de scolarité et d'internat.

Le principal du collège est nommé par le ministre des Colonies sur avis du conseil. Les professeurs et autres fonctionnaires du collège dont le traitement excède deux cents livres sont nommés par le gouverneur sur la proposition du principal ; le reste du personnel est nommé par le principal.

§ 4. — LE SERVICE DE SANTÉ

Plus encore que l'enseignement, qui ne s'adresse, dans une colonie neuve, qu'à une minorité, les questions sanitaires qui intéressent toute la population européenne et indigène doivent retenir l'attention des pouvoirs publics. Le chef du service de santé de la Gold Coast est membre à la fois du conseil exécutif

et du conseil législatif, ce qui indique bien l'importance que l'on attache à son rôle ; et la richesse de la colonie a permis de doter le service d'un personnel nombreux et de lui fournir sans lésiner les moyens matériels nécessaires.

Le service est divisé en trois branches :

1° Le service médical (*Medical Service*).

2° Le service d'hygiène, chargé de la lutte contre les épidémies et contre la mortalité infantile (*Sanitation, including Infant Welfare*).

3° Le service des recherches (*Medical Research Institute*).

a) *Le service médical*. — On trouve, dans tous les centres de quelque importance, un ou plusieurs médecins de l'administration ; ils sont, comme chez nous, autorisés à faire de la clientèle privée.

Il y a sept hôpitaux pour les Européens, situés respectivement à Accra, Cape Coast, Winneba, Axim, Sekondi, Koumassi et Tamalé. Il existe de plus une trentaine d'hôpitaux réservés aux indigènes ; celui d'Accra passe à juste titre pour être le mieux installé et le plus moderne de tous ceux de l'Afrique tropicale. La colonie possède enfin un grand nombre de dispensaires, quelques hôpitaux d'isolement pour les malades contagieux et un établissement d'aliénés.

Le service médical dispose d'une cinquantaine de médecins européens et de quelques médecins indigènes¹, assistés par un nombreux personnel d'infirmiers, d'infirmières, de sages femmes, etc...

Il convient d'ajouter qu'en dehors de l'administration, les compagnies minières et certaines missions ont, pour leur personnel, des médecins et des hôpitaux qui sont placés sous le

1. Le budget de 1935-1936 en prévoit sept.

contrôle du service de santé. Enfin on trouve quelques médecins privés dans les grandes villes.

b) *Le service de l'hygiène.* — Le service de l'hygiène est doté de quinze médecins dont trois femmes ¹ plus spécialement chargées des questions d'hygiène infantile, et de tout un personnel subalterne d'inspecteurs sanitaires, de vaccinateurs, etc... Le service est chargé, en collaboration avec les commandants de districts, et les fonctionnaires de la police, de faire respecter les ordonnances et les règlements pris en matière d'hygiène ; des amendes sévères sont prononcées contre ceux qui y contreviennent.

c) *Service des recherches.* — Enfin le service des recherches comprend un laboratoire situé à Accra avec quatre ² médecins pathologistes.

Grâce aux efforts accomplis par le service de Santé et aux progrès de l'urbanisme, la mortalité et la morbidité parmi les Européens ont fléchi d'une manière très appréciable au cours des vingt dernières années. La mortalité annuelle moyenne de 1924 à 1933 n'a été que de 50/100 ; il faut noter qu'elle est plus faible pour les fonctionnaires, qui disposent toujours de logements parfaitement sains et confortables, que pour le reste de la population européenne.

En ce qui concerne les indigènes, la multiplication des formations sanitaires, les mesures prises pour réduire la mortalité infantile et pour améliorer la salubrité dans les villes et dans les villages ont eu les plus heureux résultats. Les noirs acceptent tous les jours plus volontiers les soins qui leur sont offerts, gratuitement bien entendu, dans les hôpitaux et les dispensaires.

L'absence d'état civil ne permet pas ici d'établir, comme pour

1. Ces chiffres sont ceux du budget de 1935-1936.

2. Au budget de 1935-1936.

les Européens, des statistiques pour l'ensemble de la colonie. Néanmoins, pour les principales agglomérations, on a pu calculer des moyennes d'après lesquelles la mortalité annuelle serait de 22 ‰. Malgré ce pourcentage élevé, comme la proportion des naissances est de 30 ‰, l'accroissement de la population est assez rapide. Tous ces chiffres, extraits du rapport annuel de 1934 sur les progrès économiques et sociaux de la population, sont fournis par un service de statistique (*Vital Statistics Service*), qui fonctionne sous le contrôle du directeur adjoint du service de l'hygiène.

§ 5. — LES TRAVAUX PUBLICS, LES CHEMINS DE FER ET LES PORTS

Il est à peine utile de souligner l'intérêt pour un pays neuf de se créer le plus rapidement possible l'outillage indispensable à son essor économique. La Gold Coast a pu, grâce à sa richesse, y consacrer, tant sur ses ressources budgétaires que sur des fonds empruntés, des sommes importantes. Dans les années qui ont précédé la crise, les crédits affectés au service des travaux publics ont atteint le quart du montant total du budget. Actuellement, la nécessité d'effectuer des compressions, qui sont plus faciles à réaliser sur les services de travaux que sur les services purement administratifs, a fait baisser sensiblement cette proportion qui n'était plus que de 15 % au budget de 1935 (365.372 livres sur un total de 2.403.816 livres).

Le chef du service des travaux publics est membre du conseil législatif ; il a sous ses ordres près de trois cents ingénieurs, contremaîtres, surveillants, comptables, dessinateurs, etc... Le service est surtout chargé de l'établissement des routes, de la construction des bâtiments administratifs et des travaux d'adduction et de distribution d'eau et d'électricité.

Comme dans nos colonies de l'A. O. F. et de l'A. E. F., les chemins de fer et les ports constituent un service distinct du service des travaux publics. Le service du chemin de fer et du port de Takoradi est chargé à la fois des travaux neufs et de l'exploitation du réseau et du port. A sa tête se trouve un *General Manager* qui est membre du conseil législatif et qui réside à Sekondi.

Signalons enfin l'existence d'un service topographique et de deux services qui, en A. O. F., sont rattachés aux travaux publics, et qui, ici, sont autonomes : le service géologique et le service des mines.

Le service topographique (*Survey Department*) comporte la section topographique proprement dite, chargée d'établir la carte du pays à l'échelle du 1/62.500 (environ un inch par mile, une section cartographique et une section du cadastre.

§ 6. — AUTRES SERVICES

Nous ne parlerons pas ici des services financiers (trésorerie et contrôle) qu'on retrouvera dans la deuxième partie.

Le service des douanes est dirigé par le *comptroller of customs* qui fait partie du conseil législatif. Ce *comptroller* est le correspondant pour la Gold Coast de l'Institut impérial de la Grande-Bretagne, des Colonies et des Indes, organe de documentation et de coordination commerciales de l'Empire britannique.

Le service des postes, télégraphes et téléphones, à la tête duquel se trouve le *postmaster general*, est très développé. Le réseau télégraphique comprend plus de quinze mille kilomètres de fil et le téléphone, dont les premières installations remontent à 1890, fonctionne actuellement dans tous les bureaux de postes. Au service des P. T. T. est rattachée la caisse d'épargne ; les dépôts ne peuvent excéder deux cents livres par an, ni cinq

cents livres en tout ; l'intérêt servi aux déposants est de 3 %.

Le service de l'agriculture recherche, pour chacun des produits de la colonie, les variétés convenant le mieux aux sols du pays. Il s'occupe aussi, en collaboration avec les commandants de districts, d'améliorer les méthodes des cultivateurs indigènes et la qualité des récoltes. Il possède plusieurs stations d'essai dont les principales sont Asuantsi, Kpévé, Koumassi et Tamalé et quelques plantations de sisal, de cocotiers, de palmiers à huile, etc... Un jardin botanique et un laboratoire se trouvent à Aburi.

Le service vétérinaire, peu important vu le rôle secondaire joué par l'élevage dans l'économie du pays, s'efforce d'améliorer le cheptel local et de le prémunir contre les épizooties.

Le service des forêts lutte contre le déboisement ; la conservation de la zone forestière est en effet d'une importance capitale, non pas tellement par les bois qu'elle fournit que par l'humidité qu'elle entretient ; c'est grâce à cette humidité que peuvent prospérer les plantations de cacao qui font la richesse du pays.

Pour terminer cette longue énumération, il ne nous reste plus qu'à citer que le *Lands Department*, qui s'occupe du domaine en général et des concessions de terrains en particulier, le service radiotélégraphique, l'imprimerie gouvernementale et le service des transports. Ce dernier service est une sorte d'entreprise publique de camionnage qui exécute des transports routiers pour le compte de l'administration. Son directeur doit de plus inspecter périodiquement les routes, fournir au gouverneur des rapports sur leur état, et tenir à jour le guide routier de la colonie.

CHAPITRE V

LES FONCTIONNAIRES

Dans les colonies anglaises comme dans les nôtres, il existe deux catégories de fonctions publiques : d'une part les fonctions les plus hautes dans la hiérarchie, qui sont attribuées en principe à des Européens, d'autre part les emplois subalternes, occupés par des indigènes. Mais, alors que chez nous tout indigène, pourvu qu'il ait acquis la qualité de citoyen français, peut prétendre aux postes les plus élevés de l'administration, dans les mêmes conditions qu'un citoyen métropolitain, les Anglais ont maintenu, entre les deux catégories de fonctions, une cloison étanche. Cependant, pour donner satisfaction aux légitimes aspirations de l'élite indigène, il a fallu, si j'ose dire, ménager une vanne dans la cloison ; l'accès de certains emplois autrefois exclusivement réservés aux Européens est maintenant peu à peu ouvert aux indigènes ; mais tous les ans, dans chaque colonie, le budget limite le nombre des postes ainsi offerts ¹.

En contre-partie, il semble que les Anglais aient placé plus haut que nous la limite entre les deux catégories de fonctions. Dans certains services tels que les postes et l'enseignement ²,

1. Le budget 1927-1928 de la *Gold Coast* en prévoyait 23 sur un total de 1.090 postes de la première catégorie.

2. Au budget de 1927-1928, il y avait, dans le service des P. T. T., 60 européens pour 535 indigènes et dans l'enseignement, non compris le collège d'Achimota, 39 européens pour 276 indigènes. L'ensemble des services publics comportait 1.090 fonctionnaires européens et 3.175 indigènes (renseignements extraits du *Gold Coast Hand Book* de

bien des emplois occupés chez nous par des Européens sont confiés à des indigènes ¹. Sous réserve que cette confiance soit bien placée, une telle politique présente un double avantage : au point de vue social, on offre un débouché plus large aux élèves des établissements scolaires ; d'autre part au point de vue économique, alors que les fonctionnaires européens ne dépensent à la colonie qu'une fraction de leur traitement et envoient le reste dans la métropole, grevant ainsi d'autant la balance des comptes de la colonie, les fonctionnaires indigènes dépensent tout sur place, et leurs émoluments rentrent intégralement dans l'économie du pays, pour le plus grand bien du commerce local.

§ 1. — LES FONCTIONNAIRES EUROPÉENS

A) *Recrutement.*

Les fonctionnaires destinés aux colonies de la Couronne sont recrutés à Londres par le *Colonial Office* ². En général on pourvoit aux postes supérieurs par voie de promotion, de sorte que la plupart des emplois offerts conviennent à des débutants. Les candidats doivent être âgés de vingt et un ans au moins et de trente-cinq au plus ; on accorde, en principe, la préférence aux candidats de moins de trente ans. Les Anglais n'ont pas de grandes écoles comme notre École coloniale, pour la préparation

1928, p. 215). Ce chiffre de 3.175 ne comporte pas, bien entendu, les nombreux agents non fonctionnaires engagés par les services publics comme contractuels ou comme journaliers.

1. La part laissée aux indigènes dans les services publics est ainsi plus large que chez nous. Il faut y voir, une fois de plus, un reflet du principe d'autonomie qui fait préférer aux Anglais l'administration indirecte à l'administration directe. Inversement, le fait d'ouvrir les carrières administratives à tous les citoyens français, sans distinction de couleur, est une conséquence logique de nos idées d'assimilation.

2. Pour certains services techniques, tels que les chemins de fer et les travaux publics, le recrutement est confié à l'Agence de la Couronne, office autonome que nous retrouverons en étudiant le régime financier.

aux carrières administratives, dont l'accès ne comporte même pas, le plus souvent, d'examen ou de concours. Il est vrai qu'on exige, dans la plupart des cas, des diplômes universitaires et, s'il y a lieu, des diplômes techniques. Le secrétaire d'État pourvoit aux postes vacants en choisissant parmi les candidats ceux qui paraissent le plus aptes à les remplir ; il tient compte des diplômes possédés, du temps qui s'est écoulé depuis le dépôt de la candidature et, le cas échéant, des emplois publics ou privés antérieurement occupés. La décision du secrétaire d'État est prise sur l'avis d'un comité de hauts fonctionnaires portant le nom de *Colonial Service appointments board*, elle n'a pas à être motivée et aucun recours n'est ouvert contre elle.

Avant de rejoindre leur poste, les candidats agréés doivent, selon les services, parfaire leur formation en suivant des cours spéciaux dans une université ou en effectuant un stage au ministère des Colonies. Pendant cette période préparatoire, ils touchent une indemnité égale à la moitié du traitement de début du service où ils ont été admis.

Les jeunes fonctionnaires effectuent ensuite, à la colonie, un stage probatoire de trois ans, à l'issue duquel, suivant les aptitudes qu'ils ont montrées, ils sont titularisés ou remerciés. Au cours du stage, les fonctionnaires du service administratif, des services de l'enseignement, de l'agriculture, des forêts et de la police, c'est-à-dire ceux qui sont appelés à avoir les rapports les plus directs avec la population indigène, doivent apprendre un des dialectes locaux ; cette obligation est sanctionnée par un examen et, en cas d'insuccès, il ne peuvent pas être titularisés. Les *political officers* subissent en outre, à la fin de leur stage, un autre examen, portant sur la législation générale, les *Colonial Regulations* et la législation particulière de la colonie.

Telles sont, brièvement résumées, les conditions de recrutement du personnel administratif ; bien entendu, il existe des

règles secondaires particulières à chaque service, dans le détail desquelles il serait sans intérêt d'entrer ici ¹.

B) *Statut.*

Voyons maintenant quel est le statut de ce personnel. A cet égard, les règles essentielles sont fournies par un document dont on a déjà eu l'occasion de parler à propos du régime législatif, les *Colonial Regulations*.

La première partie de ce document, intitulée *Public Officers*, comporte trois chapitres. Le premier énumère les colonies auxquelles s'appliquent les *Regulations*, c'est-à-dire les colonies de la Couronne et les pays sous mandat ; le second donne quelques règles relatives à la solde, aux congés et aux allocations de passage des gouverneurs. Enfin le troisième est consacré au statut des fonctionnaires. Il traite de l'avancement, de la solde et de la discipline. Par contre, les questions relatives aux congés ², aux passages des fonctionnaires et de leurs familles et aux pensions sont restées dans le domaine des ordonnances locales. Mais grâce au droit de regard du pouvoir central, une certaine uniformité s'est établie entre les colonies de climats analogues, de manière à éviter des inégalités choquantes.

Avant d'entrer dans le détail de cette réglementation il convient d'insister sur le fait que le statut des fonctionnaires britanniques repose sur une conception de la fonction publique très différentes de la nôtre ³. Chez nous, la question est dominée

1. On les trouvera dans un document publié par le ministère des colonies sous le titre : *The Colonial Service Recruitment*.

2. Les *Regulations* comportent bien un paragraphe intitulé *Leaves* mais, en dehors de quelques prescriptions de détail, on s'y borne à renvoyer aux législations locales.

3. Voir, à ce sujet, un article fort intéressant de M. Geismar, administrateur en chef des Colonies, publié dans la Revue *Outremer* (1^{er} trimestre 1931), sur le statut du personnel administratif dans les colonies anglaises.

par la notion de cadres. Il existe pour chacun des services publics, des cadres dont le statut a été fixé en quelque sorte *intuitu personarum*. Sans doute les fonctionnaires ne sont-ils pas, vis-à-vis des collectivités publiques, dans une situation contractuelle, et les règles statutaires ne sont pas intangibles. Cependant, on peut considérer que les garanties accordées aux points de vue de la stabilité de la fonction, des sanctions disciplinaires et de l'avancement sont aussi étendues que l'intérêt public le permet.

C'est au contraire la notion de fonction qui est à la base de la réglementation anglaise, avec toutefois certains tempéraments établis *intuitu personarum*, sous la forme notamment d'échelons de solde destinés à tenir compte de l'ancienneté du personnel. Dans une telle réglementation, on ne concevrait pas l'existence de cadres avec des grades qui ne correspondraient pas à des fonctions déterminées. A cet égard, comme le fait remarquer M. Geismar dans l'article précité, le statut des fonctionnaires anglais se rapproche de celui de notre armée. Et il ajoute : « Les prévisions budgétaires, qui sont en quelque sorte l'équivalent de la loi des cadres, sont basées strictement sur le nombre et l'importance des postes à pourvoir. On ne comprendrait pas qu'un budget ait à entretenir douze administrateurs en chef alors qu'il n'y a que six postes correspondants à ce grade. Bref, il y a une corrélation étroite et indissociable entre le grade et la fonction. Cela explique que le cadre ayant sa vie propre et évoluant en dehors de la réalité est absent de la réglementation anglaise. »

a) *Nominations et promotions.*

Comme conséquence de la conception anglaise de la fonction publique, les nominations et les promotions se borneront à pourvoir aux vacances survenues dans tel ou tel poste, et non à

maintenir les effectifs prévus par une loi des cadres. De même, les tableaux d'avancement qui, en liant l'administration pour les promotions futures, seraient de nature à préjudicier parfois à l'intérêt du service, sont inconnus dans la réglementation anglaise.

Le paragraphe des *Regulations* consacré aux nominations commence par préciser que les dispositions qu'il contient ont le caractère de directives adressées aux gouverneurs et ne peuvent en aucune manière être considérées comme des clauses contractuelles liant l'administration à l'égard de ses agents (art. 20). Voilà encore une règle établie dans l'intérêt du service, au détriment de celui du personnel. Il semble en effet qu'il faille y voir plus qu'une simple affirmation de la théorie statutaire de la fonction publique : non seulement le ministre est libre de modifier à tout instant les directives qu'il a données, mais encore, avec son assentiment, le gouverneur peut s'en écarter¹, sans qu'aucun recours soit possible de la part du fonctionnaire qui s'en trouverait lésé.

L'article suivant rappelle que toutes les nominations sont faites au nom du Roi et pour le temps qu'il plaira à Sa Majesté (*On His Majesty's pleasure*).

Les fonctionnaires publics sont divisés en trois groupes (art. 23) :

1^o Ceux dont le traitement annuel *de début* n'excède pas deux cents livres.

2^o Ceux dont le traitement de début est compris entre deux cents et quatre cents livres.

3^o Ceux pour lesquels il excède quatre cents livres.

Les traitements de deux cents et quatre cents livres qui servent à faire la distinction entre les catégories sont les émolu-

1. Reconnaissons que c'est là une hypothèse à caractère un peu théorique.

ments entrant dans le calcul de la pension ¹ (*pensionable emoluments*), à l'exclusion des indemnités de toutes sortes.

Pour les fonctions de la première catégorie, les nominations et les promotions sont l'œuvre du gouverneur.

En ce qui concerne la 2^e catégorie, le gouverneur comble provisoirement les vacances, mais la nomination n'est définitive qu'après approbation par le secrétaire d'État (art. 25). Notons d'ailleurs que celui-ci se borne presque toujours à confirmer la décision prise par le gouverneur. Enfin, pour la 3^e catégorie, le gouverneur doit, en cas de vacances, en référer immédiatement au secrétaire d'État. Il peut proposer un candidat, mais le secrétaire d'État, est, cette fois-ci (l'article 28 le déclare formellement), entièrement libre de ne pas tenir compte de cette proposition.

b) *Solde et accessoires.*

Il n'existe pas, comme chez nous, une solde métropolitaine et un supplément colonial. Dans la plupart des colonies de la Couronne, et en Gold Coast en particulier, les fonctionnaires touchent, pendant leurs congés de fin de séjour, le même traitement qu'à la colonie. Il est prévu, dans chaque fonction, des échelons, de solde généralement assez nombreux. Mais, contrairement à ce qui a lieu chez nous, le passage à un échelon supérieur n'est pas toujours un droit. Il n'est accordé que sur un certificat du chef de service attestant que l'intéressé a servi convenablement, et en particulier que son rendement (*efficiency*) a été satisfaisant.

A la solde viennent s'ajouter un certain nombre d'indemnités. Comme on devait s'y attendre, ce sont presque uniquement des indemnités de fonctions (frais de représentation, frais de bureau etc...). Il n'y a pour ainsi dire pas d'indemnités tenant

1. Voir plus loin les développements consacrés aux pensions.

compte de la situation personnelle du fonctionnaire ; en particulier il n'est pas prévu d'indemnités pour charges de famille : il est vrai que le problème de la natalité ne se pose pas en Angleterre avec la même acuité que chez nous.

Les taux de solde du personnel administratif de la Gold Coast sont sensiblement supérieurs, au cours actuel de la livre, à ceux du personnel des colonies françaises voisines. Comme, par ailleurs, les fonctionnaires anglais sont logés gratuitement (ou perçoivent, en cas contraire, une indemnité compensatrice), comme ils touchent, pendant leurs congés, la solde coloniale, et que c'est sur cette même solde qu'est basé le calcul de leurs pensions, on voit que leur situation matérielle est sensiblement meilleure que celle des nôtres.

c) *Discipline et sanctions.*

Les *Regulations* ne donnent aucune définition de la faute professionnelle ; elles se bornent à formuler à cet égard un certain nombre d'interdictions :

1^o Les fonctionnaires ne doivent entreprendre aucune exploitation commerciale ou agricole. L'article 52, qui porte cette disposition, la limite, il est vrai, aux fonctionnaires dont le traitement est calculé « compte tenu du fait que tout leur temps doit être consacré à l'exercice de la fonction qui leur est confiée ». Il semble donc qu'il s'agisse là non pas d'une incompatibilité entre l'entreprise et la fonction mais plutôt d'une impossibilité matérielle pour le fonctionnaire d'assurer convenablement son service et d'avoir en même temps à s'occuper de son affaire.

2^o Un fonctionnaire, que son temps soit dû entièrement ou non à l'administration, ne peut acquérir dans une entreprise de la colonie des parts d'intérêts, sous quelque forme que ce soit ¹,

1. Cette définition très extensive comprend toutes les participations possibles : commandites, actions, parts de fondateur, et aussi sans doute obligations.

sans l'autorisation du gouverneur. Celui-ci devra la refuser s'il estime qu'il peut en résulter une opposition, réelle ou apparente, entre les devoirs du fonctionnaire et son intérêt personnel (art. 53).

3^o Un fonctionnaire n'a pas le droit de diriger un journal sans autorisation, ni d'y collaborer, serait-ce anonymement, par des articles à caractère politique. Il ne peut pas non plus se laisser interviewer sur des questions politiques ou militaires (art. 57 et 58). Il peut, par contre, publier sous sa signature des articles sur des sujets d'ordre général.

4^o Il est interdit d'accepter des présents, en dehors des cadeaux d'usage entre parents et amis. Les présents des chefs indigènes qu'il est impossible de refuser sans offenser leurs auteurs sont remis à l'administration (art. 59 et 60).

5^o Enfin l'article 54 porte une disposition assez curieuse : il considère comme une faute professionnelle, ouvrant la possibilité de sanctions contre le délinquant, le fait d'avoir « de sérieux embarras pécuniaires ¹ ».

En ce qui concerne la procédure disciplinaire, la Couronne peut licencier n'importe quel fonctionnaire sans aucune formalité (art. 64).

En dehors de ce cas un peu exceptionnel, il faut distinguer suivant que le traitement actuel de l'intéressé est supérieur ou inférieur à deux cents livres. S'il est inférieur, le gouverneur peut prendre toutes les sanctions possibles (suspension de traitement, rétrogradation, etc...) jusqu'à la révocation sans en référer au département (art. 65 et 66). S'il est supérieur, la sanction prise doit être soumise à l'approbation ministérielle (art. 65 et 68).

1. La législation de certains Dominions indique aussi ce chef de faute professionnelle, parmi d'autres ayant trait également à la vie privée du fonctionnaire : par exemple, en Afrique du Sud, le fait de « s'adonner à l'usage des stupéfiants et des intoxicants ». Tout ce qui peut nuire à l'*efficiency* du fonctionnaire, est punissable.

Quand le gouverneur estime que la faute commise par l'intéressé exige la révocation, il doit désigner un conseil d'enquête, présidé par le procureur général et comprenant deux autres membres du conseil exécutif. Si, après enquête, il persiste dans son opinion, il transmet le dossier au secrétaire d'État qui statue. En cas d'incapacité (*inefficiency*), la procédure est moins compliquée : le gouverneur adresse simplement au ministre une demande de révocation accompagnée des rapports du chef de service.

Les fonctionnaires britanniques, au point de vue disciplinaire semblent être traités plus durement que les nôtres, d'autant plus qu'ils n'ont pas la précieuse garantie que constitue le recours contentieux pour excès de pouvoir : on sait en effet qu'il n'existe pas de tribunaux administratifs en Angleterre. Seuls sont possibles, contre les actes de l'autorité, le recours gracieux et le recours hiérarchique ¹.

d) *Congés et passages.*

Les règles que nous venons d'étudier sont communes à toutes les colonies de la Couronne. Sur le chapitre des congés et des passages, comme sur celui des pensions, qui, on s'en souvient, sont du ressort des législations locales, les indications que nous allons donner ne s'appliquent qu'à la Gold Coast. Mais elles sont valables, à quelques détails près, pour les trois autres colonies de la *British West Africa*.

La durée normale des séjours coloniaux est de dix-huit mois. Si l'intérêt du service l'exige, le gouverneur peut retenir un fonctionnaire pendant vingt-quatre mois, ou, au contraire, l'envoyer en congé au bout de douze mois. La durée des congés de fin de séjour est d'une semaine par mois passé à la colonie et la solde de congé est égale à la solde coloniale.

1. Bien entendu, en cas de détournement de pouvoir engageant la responsabilité personnelle de son auteur, celui-ci pourrait sans aucun doute être poursuivi devant les tribunaux.

Le gouverneur peut accorder des congés pour raisons personnelles avec passage entièrement payé et demi-solde ou avec solde entière et demi-passage. Des congés de six mois avec solde entière peuvent être accordés pour raison de santé ; à l'expiration des six mois, un nouveau congé de même durée peut être donné, avec demi-solde seulement.

Les fonctionnaires peuvent être autorisés à emmener leur famille à la colonie. Dans ce cas, la moitié du passage d'aller de leur femme leur est remboursée ; son passage de retour est aussi à moitié payé si elle a séjourné à la colonie plus de six mois. Aucun passage gratuit n'est prévu pour les enfants.

e) *Pensions.*

Les fonctionnaires européens ont droit à une pension de retraite à l'âge de cinquante ans. Ils peuvent servir au delà de cette limite, mais, après cinquante-cinq ans, le gouverneur en Conseil peut à tout instant les mettre d'office à la retraite.

Les émoluments servant de base au calcul de la pension sont la solde, les allocations de logement, et les allocations accordées à titre personnel. La pension est égale au produit du nombre des mois de service par la quatre cent quatre-vingtième partie du montant moyen des émoluments des trois dernières années, sans pouvoir dépasser les deux tiers des émoluments annuels les plus élevés perçus au cours de sa carrière par l'intéressé.

Des pensions d'invalidité peuvent être accordées pour les maladies et les infirmités contractées en service à condition qu'il n'y ait pas eu faute commise par l'accidenté ; leur taux varie, suivant le degré de l'invalidité, du douzième au tiers de la solde.

§ 2. — LES FONCTIONNAIRES INDIGÈNES

Les fonctionnaires indigènes sont recrutés par voie de concours parmi les jeunes gens âgés de seize à vingt quatre ans. Les can-

didats agréés accomplissent un stage probatoire de trois ans au bout duquel ils peuvent être licenciés s'ils n'ont pas fait preuve d'une aptitude suffisante.

Les agents sont divisés en trois classes : la classe supérieure, la première classe et la seconde classe : chaque classe comprend un grand nombre d'échelons de solde.

Les traitements des agents de la seconde classe varient suivant l'ancienneté de 60 à 208 livres, avec des *efficiency bars*¹ à 72, 84 et 138 livres. Ils s'échelonnent de 222 à 282 livres pour la première classe (avec une *efficiency bar* à 246 livres) et de 300 à 396 livres pour la classe supérieure².

Les nominations et les promotions sont faites par le gouverneur ; c'est par lui également que sont prononcées les suspensions et les révocations.

A cinquante-cinq ans, les fonctionnaires ont droit à une pension ; ils sont admis à servir au delà de cette limite, mais le gouverneur peut alors à tout instant les mettre d'office à la retraite. Le montant de la pension est égal au produit de la neuf cent soixantième partie de la moyenne des *pensionable emoluments*, des trois dernières années par le nombre des mois de services.

1. On appelle ainsi des échelons qui ne peuvent être franchis qu'avec une autorisation du gouverneur donnée sur le rapport du chef de service.

2. Enfin, comme on l'a vu, les indigènes peuvent être exceptionnellement admis à des emplois normalement confiés à des Européens. Leurs soldes, sensiblement inférieures à celles des Européens de même grade et de même ancienneté, peuvent atteindre, en fin de carrière, 780 livres. Il n'y a donc pas une assimilation complète, comme elle existe chez nous, entre les citoyens français blancs, jaunes ou noirs admis à une fonction publique. Pratiquement, cette distinction se justifie pleinement ; d'abord par les risques que court un blanc à servir sous les tropiques et ensuite par l'augmentation des frais et les inconvénients de toutes sortes qui résultent pour les fonctionnaires européens du fait qu'ils sont bien souvent obligés de vivre séparés de leur famille.

DEUXIÈME PARTIE

LE RÉGIME FINANCIER DE LA GOLD COAST

CHAPITRE VI

LES RAPPORTS FINANCIERS ENTRE LA GRANDE-BRETAGNE ET SES COLONIES

COMPARAISON AVEC LE SYSTÈME FRANÇAIS

Deux problèmes essentiels dominent la questions des finances coloniales : le premier est celui des rapports entre le budget de la métropole et ceux de ses colonies ; le second est celui du rôle à donner aux colons et aux indigènes dans la gestion des finances de leur pays. Il est à peine nécessaire de remarquer que ce sont là deux problèmes d'ordre politique, plus encore que d'ordre financier. Les solutions qui leur seront données varieront selon la façon dont seront conçues les relations politiques entre la métropole et ses colonies ; mais dans le domaine financier plus que partout ailleurs, des considérations pratiques interviendront pour faire, au besoin, fléchir des principes trop rigides.

Nous retrouverons le second de ces problèmes à propos du vote du budget. Voyons, en ce qui concerne le premier, à quelles conséquences logiques conduisent, au point de vue financier, les politiques d'assimilation, d'autonomie et d'association, en laissant de côté le système, aujourd'hui périmé, de l'assujettissement.

Dans la politique d'assimilation, chaque colonie est considérée comme l'équivalent d'un département métropolitain. Le budget de l'État doit donc bénéficier des impôts perçus aux colonies, et y subvenir aux dépenses d'intérêt général, exactement dans la même mesure qu'il bénéficie des impôts et qu'il subvient aux dépenses dans les départements. Les finances coloniales doivent être alimentées par les mêmes ressources que les finances départementales et pourvoir, comme elles, aux besoins d'intérêt local.

Inversement, la politique d'autonomie entraîne, en matière financière, deux conséquences :

1^o Il y a indépendance complète entre le budget métropolitain et le budget colonial. La colonie ne doit rien coûter, ni rien rapporter à la métropole. Le produit de ses impôts lui est laissé intégralement, mais, en revanche, elle doit pourvoir elle-même à tous ses besoins.

2^o L'établissement du budget et des impôts est l'œuvre exclusive du gouvernement local. La métropole n'a aucun droit de regard.

Bien entendu, ces deux conséquences peuvent être dissociées, et elles le sont, en fait, bien souvent. Quand on parle d'autonomie, en matière de finances coloniales, on n'a généralement en vue que la première d'entre elles. Dans ce sens restrictif, auquel nous nous tiendrons désormais, la politique d'association peut aussi bien s'accommoder de l'autonomie que de l'assimilation financière.

Pendant tout le cours du XIX^e siècle, la France a hésité entre les deux politiques. Avant de comparer le système anglais à notre système actuel, il n'est pas sans intérêt de rappeler l'histoire de ces hésitations ; les revirements successifs que l'on constate traduisent des mouvements d'opinion inspirés par des raisons pratiques, plutôt que par des raisons de principe.

§ 1. — L'ÉVOLUTION DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LA FRANCE ET SES COLONIES¹. LA RÈGLE ACTUELLE DE L'AUTONOMIE

Les ordonnances de Charles X établissaient un régime d'autonomie plus ou moins atténué. Tous les impôts perçus étaient bien affectés aux dépenses locales, mais la métropole prenait à sa charge certaines dépenses considérées comme des dépenses de souveraineté. En outre, comme les colonies n'arrivaient pas, en général, à équilibrer leur budget, la métropole leur venait en aide en leur accordant des subventions.

La loi du 24 avril 1933 renforça l'autonomie en attribuant aux conseils coloniaux qu'elle créait, à la Réunion et aux Antilles, pour remplacer les conseils généraux, des pouvoirs très étendus en matière budgétaire et fiscale. Devant les abus qui résultèrent et les demandes de subventions de plus en plus fréquentes, une vive réaction se produisit dans la métropole, qui aboutit au vote de la loi du 25 juin 1841. Celle-ci établissait une assimilation presque complète, en réduisant à leur plus simple expression les budgets locaux, que les conseils coloniaux continuèrent à voter jusqu'à leur suppression en 1848.

Ce régime, très dur pour les colonies dura treize ans. Les conseils généraux furent alors rétablis par le sénatus-consulte du 3 mai 1854, modifié, pour les Antilles et pour la Réunion, par le sénatus-consulte du 4 juillet 1866. Ces deux textes établissaient une tutelle assez étroite, aussi crut-on pouvoir sans inconvénient revenir au régime des ordonnances. Les colonies conservaient toutes leurs recettes et faisaient face à toutes leurs dépenses

1. Le résumé que nous donnons ici, destiné simplement à éclairer la comparaison entre les méthodes anglaises et les nôtres est naturellement très succinct. Voir pour plus de détails d'excellents exposés dans A. Girault, *op. cit.*, et dans E. Allix, *Traité élémentaire de Science des finances et de législation financière française*, chap. LXVI.

sauf les dépenses de souveraineté. Seulement la liste de ces dépenses de souveraineté était si longue que l'on adoptait en somme un système hybride : autonomie pour les recettes, assimilation pour les dépenses, fort onéreux pour les finances de l'État.

Ultérieurement le sénatus-consulte de 1866 fut étendu par décret à toutes les colonies à conseil général. Mais pour toutes les autres, c'est-à-dire pour toutes les conquêtes nouvelles du Second Empire et de la Troisième République, aucun texte général ne régissait les rapports financiers avec la métropole. En fait, les colonies les plus riches, en particulier la Cochinchine, payaient toutes leurs dépenses civiles et même une partie de leurs dépenses militaires, alors que les plus pauvres recevaient de larges subventions de l'État.

Cependant, on finit par éprouver le besoin d'établir un peu plus d'uniformité ; d'autre part l'idée se développait peu à peu qu'il n'y avait aucune raison de laisser indéfiniment à la charge de l'État les dépenses dites de souveraineté. Si les colonies étaient des états indépendants, il faudrait bien qu'elles eussent un gouvernement, une armée, des tribunaux. S'il est naturel que pendant la conquête et dans les débuts de la mise en valeur l'État fasse des sacrifices pécuniaires en faveur de ses colonies, ces sacrifices ne doivent pas durer éternellement, et, au bout d'un certain temps, les colonies ne doivent rien coûter à la mère patrie.

Théoriquement, les finances de l'État peuvent être sauvegardées aussi bien dans un système d'assimilation, tel que celui de la loi du 25 juin 1841, que dans un système d'autonomie. Mais la tutelle étroite que suppose l'assimilation financière entrave sans aucun doute le développement économique de la colonie, et le système de l'autonomie, qui présente en outre l'avantage de la clarté et de la simplicité, est, à tous égards,

infiniment préférable ; même les partisans les plus convaincus de l'assimilation politique doivent, sur le terrain financier, laisser leurs principes s'incliner devant les nécessités pratiques. Cependant, les colonies avaient tellement pris l'habitude de vivre aux crochets de la métropole que ce n'est qu'après de longs attermoiements et une série de demi-mesures, qu'il serait sans intérêt de rappeler ici, que le principe de l'autonomie financière fut posé par l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900 ¹.

Le premier paragraphe de cet article 33 est ainsi rédigé : « Le régime financier des colonies est modifié à partir du 1^{er} janvier 1901 conformément aux dispositions suivantes :

§ 1. — Toutes les dépenses civiles et les dépenses de la gendarmerie sont supportées, en principe, par les budgets des colonies. Des subventions peuvent être accordées aux colonies sur le budget de l'État. Des contingents peuvent être imposés à chaque colonie jusqu'à concurrence du montant des dépenses qui y sont effectuées. »

Ainsi l'autonomie n'est encore pas rigoureusement réalisée puisque les dépenses militaires des colonies restent à la charge du budget métropolitain. De plus, bien des dépenses et des recettes provenant de l'existence de notre empire colonial figurent, éparses, dans de nombreux chapitres du budget de l'État ; de sorte que les rapports financiers entre la France et son Empire sont bien plus complexes que la loi de 1900 ne le laisse supposer ; et le rapprochement entre ce que nos colonies coûtent au budget et ce qu'elles lui rapportent n'est pas facile à faire.

Parmi les dépenses, il y a d'abord celles du ministère des colonies, qui sont divisées en trois parties :

1^o Dépenses civiles (ministre, personnel de l'administration centrale, etc...)

1. Et par la loi du 19 décembre 1900 pour l'Algérie.

2^o Dépenses militaires (solde, frais de route, nourriture, habillement, etc... des troupes stationnées outre-mer).

3^o Services pénitentiaires.

Cette dernière partie n'est évidemment pas à inscrire au passif des colonies, si ce n'est dans la mesure assez faible des frais imputables aux détenus coloniaux.

A ces dépenses, il conviendrait d'ajouter les frais d'entretien des troupes coloniales stationnées en France. Ces frais figurent au budget du ministère de la Guerre (2^e section).

Enfin il faudrait encore tenir compte de certaines dépenses disséminées un peu partout, telles que les subventions destinées à assurer les communications postales et télégraphiques entre la France et ses colonies, ou telles que les pensions allouées aux fonctionnaires ¹ et militaires ayant servi aux colonies, et qui se trouvent confondues avec les autres pensions dans les chapitres de la dette publique.

En ce qui concerne l'Algérie, la Tunisie et le Maroc, il faudrait faire entrer en ligne de compte les dépenses du sous-secrétariat d'État nouvellement créé pour l'Afrique du Nord (ces dépenses étaient autrefois divisées entre le ministère de l'Intérieur pour l'Algérie et le ministère des Affaires étrangères pour la Tunisie et le Maroc), les frais correspondant aux troupes destinées à la relève, et diverses dépenses plus difficiles à chiffrer, telles que les pensions des fonctionnaires et militaires ayant servi en Algérie, en Tunisie et au Maroc.

En déduction de toutes ces dépenses viennent s'inscrire un certain nombre de recettes figurant soit aux recettes d'ordre (recettes en atténuation de dépenses ou recettes d'ordre proprement dites), soit aux produits divers du budget. Parmi les plus importantes, citons les contributions de l'Afrique du Nord et

1. Excepté ceux, de plus en plus nombreux, qui relèvent de la caisse intercoloniale de retraites.

des colonies aux dépenses militaires qu'elles occasionnent à l'État, les retenues pour pensions et prélèvements exceptionnels opérés sur la solde des militaires de l'armée coloniale et des militaires Nord-africains, et le versement de 12 % de la solde des agents détachés de la métropole, mis par le décret-loi du 30 juin 1934 à la charge des colonies, à titre de contribution à leur future retraite.

Déduction faite de ces diverses recettes, il n'en reste pas moins que notre empire colonial est la source de dépenses importantes, qui sont presque uniquement des dépenses militaires. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue qu'il serait illogique (et d'ailleurs matériellement impossible) de faire supporter ces dépenses par nos colonies : l'insuffisance de notre population nous oblige à recourir, dans une large mesure, pour compléter notre système de défense nationale, aux contingents coloniaux ; mais il serait souverainement injuste de mettre les dépenses qui en résultent à la charge de nos colonies. On pourrait même être tenté de dire que les contributions des colonies aux dépenses militaires qu'elles occasionnent représentent le montant des dépenses correspondant à leurs besoins militaires propres et que par suite, à cet égard, la France et ses colonies sont quittes. Ce serait sans doute pousser trop loin l'esprit de système ; il est bien difficile de chiffrer ce que devraient être les dépenses militaires de telle ou telle colonie si elle était indépendante, et, en fait, pour la fixation du montant des contributions, la seule considération qui intervient, c'est la richesse des colonies intéressées.

§ 2. — L'APPLICATION DANS L'EMPIRE BRITANNIQUE DU PRINCIPE D'AUTONOMIE

Connaissant les idées britanniques en matière de politique coloniale on ne sera pas surpris qu'en Angleterre, le principe de

l'autonomie financière des colonies ait été admis beaucoup plus tôt et appliqué d'une façon bien plus stricte qu'en France. Il n'en a cependant pas toujours été ainsi : on se souvient en effet que les impôts que la métropole avait voulu établir à son profit dans les colonies d'Amérique ont été dans une large mesure à l'origine de la guerre de l'Indépendance¹. Jusqu'en 1765, l'Angleterre s'était bornée à percevoir à son profit quelques taxes protectrices destinées, suivant l'expression alors en usage, à « régler le commerce ». Ces taxes, à caractère plutôt économique que fiscal, avaient été admises sans protestations. En 1767, le gouvernement anglais, qui, jusqu'alors, n'avait jamais demandé d'impôts proprement dits aux colons américains, décida, sous la pression de ses besoins financiers, d'établir un droit de timbre dont le produit devait être partagé entre la métropole et les colonies. Devant les protestations qui se firent entendre, ce droit de timbre ne tarda pas à être supprimé et le gouvernement résolut de revenir aux taxes protectrices qui autrefois avaient été si bien acceptées. Mais les esprits, encore surexcités par la lutte entreprise pour la suppression du droit de timbre, s'indignèrent contre ces taxes dont le principe n'aurait, quelques années auparavant, soulevé aucune discussion. Le gouvernement anglais céda sur plusieurs points et, en 1770, supprima la plupart des taxes qu'il avait instituées. Cependant, il crut pouvoir maintenir la taxe sur le thé ; la conséquence de cette intransigeance fut l'insurrection de Boston de 1773. Lorsqu'en 1778 le *Taxation of Colonies Act* de Georges III se décida à poser le principe que le gouvernement n'édicterait pas d'impôt applicable aux colonies, il était trop tard. Néanmoins cette loi posait la règle qui est encore à la base des relations financières entre la métropole et les dominions.

1. Les détails qui suivent sont empruntés au *Cours de législation financière* professé à la Faculté de Droit de Paris par M. le doyen Allix en 1935.

Pour les colonies qui ne possèdent pas de *self government*, la question n'a pas un caractère politique aussi marqué et revêt un aspect surtout budgétaire. En ce qui les concerne, le principe de l'autonomie financière (*stricto sensu*, bien entendu) a été admis dès le début, et, malgré des dérogations inévitables, on peut affirmer qu'il a été appliqué d'une façon beaucoup plus rigoureuse qu'il ne l'est chez nous depuis 1900. C'est ainsi que les dépenses militaires de la plupart des colonies sont supportées par les budgets locaux. L'Inde, où il existe des troupes détachées de la métropole et payées sur les crédits du *War Office*, fait exception, mais elle rembourse presque intégralement au budget anglais les dépenses militaires qu'elle lui occasionne. Il ne faut d'ailleurs pas perdre de vue que les conceptions anglaises sur les rapports militaires de la métropole et des colonies sont très différentes des nôtres. Abstraction faite du cas particulier de l'Inde, les forces stationnées outre-mer sont relativement peu importantes et ne correspondent, en principe, qu'aux besoins militaires propres des colonies. Elles sont d'ailleurs composées uniquement d'indigènes, sauf les cadres qui sont détachés de l'armée anglaise, et ne dépendent en aucune façon du *War Office*. Enfin on peut faire remarquer que, alors que l'armée de terre constitue la pièce essentielle de notre système défensif, ce rôle est joué, dans l'empire britannique, par la marine royale, dont les dépenses sont entièrement à la charge du budget métropolitain, comme le sont, chez nous, toutes les dépenses de l'armée, troupes coloniales comprises. En dernière analyse, on peut donc dire que, au point de vue militaire, les relations financières de l'Angleterre et de la France avec leurs colonies respectives sont moins différentes qu'il ne le semble au premier abord ; à la rigueur, si l'on veut établir un rapprochement encore plus complet, il suffit d'assimiler les dépenses militaires des colonies britanniques aux con-

tributions payées par les nôtres aux charges de la défense de l'Empire.

En ce qui concerne les dépenses civiles, c'est le budget anglais qui fait les frais du *Colonial Office* ¹. Il prend aussi à sa charge les indemnités de représentation allouées pour leurs traversées aux gouverneurs rejoignant leur poste ou rentrant en congé. En outre, il accorde des subventions aux colonies dont la situation financière est difficile ; nous allons voir bientôt les règles posées à cet égard, depuis quelques années, par le *Colonial Development Act*.

Par contre, les pensions des fonctionnaires coloniaux sont à la charge des budgets correspondants ; si un fonctionnaire a servi successivement dans plusieurs colonies, ou en Angleterre et dans les colonies, sa pension est supportée par les budgets intéressés au prorata des années de service correspondantes. C'est là une application très heureuse du principe de l'autonomie, tant dans l'intérêt des finances métropolitaines qu'au point de vue de la clarté budgétaire ².

Enfin les dépenses d'un certain nombre d'organismes d'intérêt colonial fonctionnant dans la métropole (tels que l'Agence de la Couronne pour les colonies, l'institut impérial, sorte d'agence de renseignements commerciaux, le collège impérial d'agriculture tropicale de la Trinité, l'office des maladies tropicales, etc...) sont intégralement couvertes par les contributions des colonies.

1. L'Inde, moins favorisée, paye les dépenses de l'*India Office*.

2. Il est probable d'ailleurs que nos colonies supporteront, elles aussi, bientôt tous les frais des pensions de leurs fonctionnaires. C'est déjà chose faite pour les agents relevant des caisses locales et de la caisse intercoloniale. Seuls continuent à toucher des pensions de l'État les fonctionnaires détachés de la métropole (mais on a déjà dit que le décret loi du 30 juin 1934 avait imposé aux colonies qui les emploient un versement à titre de contribution à leur retraite) et les fonctionnaires appartenant à certains cadres coloniaux, en particulier les administrateurs des Colonies (sauf les administrateurs des services civils de l'Indochine, qui relèvent de la Caisse intercoloniale).

§ 3. — LE COLONIAL DEVELOPMENT FUND

Les Anglais ont admis cependant une importante dérogation au principe de l'autonomie en constituant, en 1929, un « Fonds pour le développement des colonies » (*Colonial Development Fund*) alimenté par le budget métropolitain. Il est intéressant d'en dire ici quelques mots, bien que la Gold Coast n'en ait bénéficié que dans une faible mesure.

De tous temps l'Angleterre avait assez généreusement accordé des subventions et des prêts aux colonies qui en avaient besoin. Néanmoins, il a paru nécessaire de donner plus d'extension à cette aide financière et, en contre-partie, de contrôler plus sévèrement l'attribution et l'emploi des fonds. C'est à ce double but que répond la création du Fonds, qui fut décidée par une loi du 26 juillet 1929 portant le titre de *Colonial Development Act*.

Pour obtenir le vote de la loi, on a invoqué diverses raisons : la situation budgétaire de certaines colonies était trop mauvaise et leur crédit trop précaire pour leur permettre de contracter de nouveaux emprunts, si urgents que fussent les besoins à satisfaire. D'autre part, on a fait valoir que les travaux exécutés seraient une source de bénéfices importants pour le commerce métropolitain : en effet, près de la moitié des dépenses correspondraient à des commandes de fournitures adressées aux industriels anglais et une fraction importante de l'autre moitié servirait à payer des ouvriers indigènes, qui consacrent presque tout leur salaire à l'achat de marchandises britanniques.

Le *Colonial Development Fund* est alimenté par une dotation annuelle du budget britannique qui ne peut excéder un million de livres (art. 1, § 3). Au moyen de ses ressources, le Fonds accorde des subventions et des prêts avec des intérêts immédiats ou différés, ou sans intérêts, aux gouvernements coloniaux ou, par leur intermédiaire, à des particuliers, pour la réalisa-

tion d'études et de travaux nécessaires au développement des colonies (art. 1, §§ 1 et 2).

Le secrétaire d'État doit s'assurer :

1^o Que les conditions de travail des indigènes employés aux travaux sont convenables et, en particulier, qu'aucun appel n'est fait au travail forcé ¹.

2^o Que la colonie participe, dans toute la mesure du possible, aux plus-values attribuables aux travaux (art. 1, § 2).

Désormais toutes les subventions et toutes les avances destinées au développement des colonies doivent être faites par l'intermédiaire du Fonds, au titre duquel un compte spécial est ouvert dans les écritures du Trésor. Ce compte est soumis annuellement à l'examen du *Comptroller and Auditor General* qui établit un rapport; le compte et le rapport sont présentés au Parlement (ar. 1, §§ 4 et 5). Les sommes disponibles peuvent faire l'objet de placements en fonds d'État (§ 7). Les intérêts et les remboursements des avances consenties font retour au Trésor (§ 8).

L'*act* ne s'applique qu'aux colonies de la Couronne et aux territoires sous mandat, à l'exclusion de l'Inde et des dominions. Les colonies possédant un *responsible government* sont expressément écartées du bénéfice de la loi par le § 2 de l'article 1.

L'attribution des prêts et des subventions se fait de la manière suivante : un comité consultatif (*advisory committee*), dont les membres sont désignés par le secrétaire d'État, après accord avec le Lord trésorier, établit tous les ans des proposi-

1. L'Angleterre a, comme la France, adhéré par la suite à la convention de Genève de 1930 qui prévoit :

1^o La suppression immédiate du travail forcé dans les entreprises d'intérêt particulier ;

2^o Sa suppression graduelle, au fur et à mesure de l'essor économique et social des colonies, dans les entreprises d'intérêt public.

On voit que le *Colonial Development Act* s'est conformé d'avance à la convention. La question était d'ailleurs pendante à Genève depuis 1926.

tions d'après les demandes présentées par les divers gouvernements coloniaux. Le secrétaire examine les propositions du comité, les modifie s'il y a lieu, et les soumet, comme il fallait s'y attendre, puisqu'il s'agit de l'emploi de fonds fournis par le budget métropolitain, à l'approbation du Parlement ¹.

L'ensemble des projets approuvés par le Parlement à la date du 31 mars 1935 s'élevait à £ 12.897.198 dont £ 5.011.404 correspondant à des dépenses à effectuer directement en Grande-Bretagne. Le montant des subventions et des prêts déjà consentis à la même date pour la réalisation de ce programme était de £ 4.830.333 se divisant en £ 1.788.747 de subventions et £ 3.131 585 de prêts.

Les deux tableaux qui suivent indiquent la répartition de cette somme, d'une part entre les diverses catégories de dépenses autorisées par l'article premier du *Colonial Development Act*, d'autre part entre les colonies bénéficiaires.

Répartition par nature de dépenses.

Nature des dépenses.	£	Pourcentage.
Développement de l'agriculture	194.260	4
Communications et transports intérieurs.	1.678.315	35
Ports	419.250	9
Pêcheries	100.000	2
Forêts.	51.744	1
Études topographiques.	172.710	4
Assainissement et drainage	28.610	1
Adduction d'eau et captation d'énergie hydro-élec- trique	364.935	7
Distribution d'électricité	49.043	1
Ressources minérales.	740.050	15
Recherches scientifiques	322.076	7
Santé publique	504.246	10
Dépenses diverses	205.094	4
Total.	4.830.333	100

1. Le comité établit également en fin d'exercice un rapport que le ministre présente au Parlement. Mr Creasy a eu l'amabilité de nous communiquer le rapport sur l'exercice 1934-1935, d'où nous avons extrait tous les renseignements numériques qui vont suivre.

Répartition entre les colonies bénéficiaires.

Colonies.	Montant en livres sterling de l'aide consentie.
AFRIQUE-ORIENTALE	
Kenya	181.145
Rhodesia septentrionale	379.068
Nyassaland	676.949
Tanganyika	412.050
Ouganda	19.050
Zanzibar	20.323
AFRIQUE-OCCIDENTALE	
Gambie.	15.700
Gold Coast	98.832
Nigeria	171.037
Sierra-Leone.	535.360
AFRIQUE-AUSTRALE	
Bassutoland	1.750
Bechunaland	67.712
Swaziland	61.058
MÉDITERRANÉE	
Chypre	101.000
Gibraltar	—
Malte.	39.650
Palestine	100.662
Transjordanie	60.000
OCÉAN INDIEN	
Ceylan	—
Maurice.	1.550
Seychelles.	16.040
EXTRÊME-ORIENT	
Iles Fidji	33.700
Iles Salomon	5.000
Iles Gilbert et Ellice	—
Hong-Kong	—
Malaisie	17.105
Bornéo	100.000
Sarawak	—
Straits Settlements	8.625

OCÉAN ATLANTIQUE

Iles Bahamas	—
Barbade	47.878
Bermudes	50.224
Guyane	257.508
Honduras	52.937
Iles Falkland	—
Jamaïque	19.800
Iles sous le vent	207.384
Sainte-Hélène	82.626
Trinité	59.108
Iles au vent	205.527
Terre-Neuve ¹	422.500

PROJETS DIVERS

Transformations de l'écartement des rails des chemins de fer de l'Afrique-Orien- tale.	5.000
Collège impérial d'agriculture tropicale. .	8.608
Institut forestier impérial	33.550

On voit que la part de la Gold Coast est bien modeste. C'est que sa situation financière et économique, excellente en 1929, est restée pendant la crise mondiale relativement bonne.

Les 98.832 livres accordées à la Gold Coast comprennent un prêt de £ 73.000, pour l'alimentation en eau de Tamalé et l'installation d'une distribution d'électricité à Cape Coast, et une subvention de £ 25.832 répartie entre divers projets dont le plus important a trait à l'organisation de la lutte contre les épizooties. Au 31 mars, les dépenses pour la réalisation de ces divers projets s'élevaient à £ 97.816, et les crédits inscrits au

1. On peut être surpris de voir figurer sur cette liste Terre-Neuve, qui, jusqu'à une date récente, possédait un *responsible government*. A la demande même du Parlement de l'île, dont la situation financière était déplorable, le *responsible government* a été supprimé le 16 février 1934 pour être remplacé par un gouvernement placé sous le contrôle de la métropole. Dès lors, rien ne s'opposait plus à ce que Terre-Neuve figurât sur la liste des bénéficiaires du *Colonial Development Fund*.

titre du fonds pour l'exercice 1935-36 ne sont que de £ 280 ¹.

1. La commission d'outillage de la conférence économique de la France métropolitaine et d'outre-mer, s'inspirant sur une échelle un peu plus grande et avec des modalités un peu différentes, de l'exemple anglais, a préconisé la création d'un « Fonds national pour l'outillage public de la France d'outre-mer ». Les dispositions essentielles du projet, qui est reproduit dans le rapport général de la Conférence (t. II, p. 264), sont les suivantes : le Fonds serait alimenté par une annuité budgétaire minima de 150 millions de francs, par l'intérêt des fonds libres et des prêts consentis aux collectivités ; il serait géré par la caisse des dépôts et consignations. Il contribuerait à la réalisation d'un programme échelonné sur quinze ans, et comprenant une première tranche de 5 milliards et une deuxième tranche de 6.200 millions. Le fonds accorderait quelques subventions pour les travaux non rentables (phares, par exemple), et surtout des participations d'intérêts à des emprunts qu'émettraient les gouvernements coloniaux. Les demandes des collectivités seraient examinées par un comité comprenant dix fonctionnaires représentant le Parlement, le conseil d'État, et les ministères intéressés, et dix autres membres nommés par le président du Conseil.

Aucune suite n'a été donnée à ce projet : dans l'état actuel des finances de la France, on a hésité à engager une dépense supplémentaire de plus de 150 millions par an. D'autre part, malgré la participation d'intérêt qui leur serait offerte, beaucoup de colonies qui ne bouclent en ce moment leur budget qu'avec peine, ne tiendraient pas à accroître leurs lourdes charges par de nouveaux emprunts.

CHAPITRE VII

LE BUDGET GÉNÉRAL

Le régime financier des colonies de la Couronne est établi par le chapitre VII des *Colonial Regulations* (art. 188 à 365) ¹.

Ce code financier est beaucoup plus succinct que notre décret du 30 décembre 1912. Cela tient d'abord au fait que la question de l'exécution des dépenses de l'État (autrement dit, des dépenses militaires), qui fait l'objet de la première partie du décret de 1912, ne se pose pas dans les colonies de la Couronne, ainsi que cela résulte du chapitre précédent. D'autre part, le régime financier des colonies anglaises présente beaucoup plus d'uniformité que celui des nôtres, en ce qui concerne le vote et l'approbation des budgets. Enfin certaines questions telles que les caisses de réserve, les agences intermédiaires du Trésor, les budgets municipaux, etc., sont complètement laissées de côté par les *Regulations*.

Nous allons, dans ce chapitre et dans les suivants, étudier, en examinant plus particulièrement le cas de la Gold Coast, le régime financier commun, à quelques détails près, à toutes les colonies de la Couronne.

*
* * *

On pourrait s'attendre, étant donné l'organisation administrative de la Gold Coast, à ce qu'il existât trois budgets distincts,

1. Ce chapitre est reproduit *in extenso*, en langue anglaise, en appendice.

un pour la Colonie, un second pour le territoire des Achantis et le troisième pour les territoires du Nord. Il n'en est pourtant rien : il n'y a qu'un seul budget pour l'ensemble des trois pays.

Les dépenses et les recettes des chemins de fer et des ports étaient autrefois incorporées au budget général ; depuis l'exercice 1927-28, le service du chemin de fer et le service du port de Takoradi font chacun l'objet d'un budget annexe et ne figurent plus au budget général que pour un solde, débiteur ou créiteur. D'autre part, le collège d'Achinota constitue un office public jouissant de l'autonomie financière.

Outre le budget général, qui représente avec ses budgets annexes la fraction de beaucoup la plus importante des finances de la colonie, il existe des budgets municipaux dans les grandes villes et enfin un certain nombre de ces budgets indigènes (*native treasuries*), auxquels nous avons déjà fait allusion à propos de l'administration des districts.

Le présent chapitre est consacré au budget général. Dans le suivant, on étudiera les budgets annexes, les budgets municipaux, les *native treasuries* et l'office autonome d'Achimota.

Il n'existe pas de budgets spéciaux d'emprunts ; les dépenses sur fonds d'emprunts font simplement l'objet d'une section distincte du budget général. Néanmoins nous laisserons de côté ici les règles qui les concernent ; elles seront mieux à leur place au chapitre X, relatif au crédit public.

§ 1. — PRÉPARATION DU BUDGET

A) *Etablissement du projet de budget.*

Le projet de budget est préparé par le secrétaire colonial, sous la haute direction du gouverneur. Il établit les prévisions de dépenses d'après les demandes de crédits que lui adressent les

chefs de services ; il invite au besoin ces derniers à modérer leurs prétentions de manière à assurer l'équilibre du budget. Il prépare, en collaboration avec le trésorier, les prévisions de recettes.

Les dépenses et les recettes sont évaluées directement. En ce qui concerne les recettes, on tient compte des derniers résultats connus de l'exercice en cours et de la situation économique du pays, qui est de nature à jouer un rôle essentiel, le budget de presque toutes les colonies de la Couronne étant principalement alimenté par le produit des droits de douanes.

Pour la plupart des colonies, et pour la *Gold Coast* en particulier, l'année financière commence au 1^{er} avril¹. Il suffit que le projet du secrétaire colonial, après avoir reçu l'approbation du gouverneur, soit sur pied au début de mars pour être soumis au vote du conseil législatif. Un tel rapprochement entre l'époque de la préparation du budget et celle de son exécution doit permettre de serrer de très près la vérité. Nous n'avons malheureusement pas les éléments nécessaires pour donner une idée de la précision avec laquelle sont faites les estimations. On pourrait être tenté de confronter les projets de budget avec les comptes définitifs. Mais de telles comparaisons ne peuvent être faites qu'en s'entourant de certaines précautions : il suffit qu'en cours d'exercice les tarifs fiscaux ou les traitements des fonctionnaires par exemple aient été modifiés (et de telles modifications ont été

1. Autrefois, pour toutes les colonies de l'Afrique Occidentale, l'année financière coïncidait avec l'année civile. Le système actuel ne date que de 1921. Sans doute a-t-on voulu se mettre à l'unisson de la métropole ; cela a d'ailleurs moins d'importance que chez nous puisque aucune portion du budget de l'État ne s'exécute aux colonies.

En ce qui concerne la *Gold Coast*, le système actuel présente un autre avantage : on sait que la situation économique du pays dépend essentiellement de l'importance de la récolte du cacao et du prix auquel on a pu la vendre ; or l'époque de la traite de ce produit coïncide maintenant avec celle de la préparation du budget.

fréquentes au cours de ces dernières années) pour qu'elles soient illusoires.

Nous nous bornerons donc à dire, à la louange des préparateurs du budget de la Gold Coast, que la plupart des derniers exercices, sauf depuis la crise, se sont soldés par de légers excédents.

B) Application des règles budgétaires.

L'existence des budgets annexes et de l'office autonome d'Achimota constituent autant d'exceptions, parfaitement justifiées d'ailleurs, à la règle de l'unité.

La règle de l'universalité est mieux respectée. Les articles 197 et 232 des *Regulations* rappellent que le montant brut des impôts doit être porté en recettes, les frais de perception figurant aux dépenses. Une dérogation est cependant admise par l'article 235, aux termes duquel si un droit est entièrement perçu par un comptable à titre d'émoluments personnels n'ouvrant pas droit à pension, il n'y a pas lieu de le porter en recette; au contraire, le même article spécifie que si le droit est perçu partiellement au profit du budget et partiellement au profit du comptable, il doit figurer au budget pour son montant intégral, la part revenant au comptable étant ensuite mandatée à son profit; et si la taxe est perçue intégralement au profit du comptable, mais qu'elle intervienne dans le calcul de sa pension, la même procédure doit être suivie.

Le fait que les recettes et les dépenses du chemin de fer et du port de Takoradi ne figurent au budget général que pour un solde ne saurait être considéré comme une dérogation au principe de l'universalité. En effet, les unes et les autres sont détaillées dans les budgets annexes correspondants, lesquels sont votés et approuvés dans les mêmes conditions que le budget général. Il n'en est pas de même des dépenses du collège d'Achi-

mota qui échappent au contrôle du conseil législatif, comme on le verra au chapitre suivant.

Enfin aucun des nombreux comptes ouverts dans les écritures du Trésor tels que le Fonds de réserve, le Fonds de renouvellement des chemins de fer etc..., ne constitue une infraction aux règles de l'unité et de l'universalité. En effet, tous ces comptes jouent avec le budget, et aucun prélèvement effectué sur leur montant ne peut faire l'objet d'une dépense définitive sans passer par l'intermédiaire du budget.

C) *Mode de présentation du budget.*

Le projet de budget est accompagné d'un mémorandum du secrétaire colonial. C'est là une sorte d'exposé des motifs qui ne contient aucune espèce de considérations générales, mais qui reprend, rubrique par rubrique, toutes les recettes et toutes les dépenses en indiquant chaque fois les raisons des différences en plus ou en moins avec l'exercice précédent.

En ce qui concerne la présentation des recettes et des dépenses, sans imposer des modèles comme le fait chez nous le décret de 1912, les *Regulations* donnent un certain nombre de prescriptions générales destinées à permettre des comparaisons faciles entre les budgets des différentes colonies.

Tout d'abord, aux termes de l'article 196, le projet de budget doit être précédé d'un résumé indiquant pour chaque chapitre, dans quatre colonnes distinctes, les recettes et les dépenses effectives du dernier exercice clos, celles du budget primitif de l'exercice en cours, les prévisions rectifiées (*revised estimates*) pour ce même exercice et enfin celles du projet.

On trouve ensuite, dans les articles 198 à 203, un certain nombre de prescriptions relatives aux recettes. L'article 198 pose à cet égard les règles essentielles. Il indique que les recettes

doivent être classées en chapitres suffisamment compréhensifs. Il les divise en quatre catégories :

- 1^o Les impôts ;
- 2^o Les taxes perçues en contre-partie d'un service rendu par l'administration (par exemple les frais d'hospitalisation) ;
- 3^o Les produits des exploitations industrielles ;
- 3^o Les revenus du domaine.

Chacune de ces classes doit faire l'objet d'un ou plusieurs chapitres. Aucun chapitre ne doit contenir des recettes appartenant à des catégories différentes.

Aux termes de l'article 199, il ne doit pas y avoir de chapitre au titre des droits de timbre. Si des timbres identiques sont vendus au profit de plusieurs chapitres, les recettes correspondantes doivent être ventilées entre eux ; et si aucune ventilation n'est possible, les recettes correspondantes doivent être rattachées, sous la rubrique « ventes de timbres au profit de divers chapitres, » soit au chapitre « taxes pour services rendus par le gouvernement », soit au chapitre « licences », suivant qu'elles sont présumées avoir profité en majeure partie à l'union avec l'autre de ces deux chapitres.

Les produits des ventes ou des concessions de terrains appartenant à la colonie doivent être classés à part (art. 200).

S'il est prévu un déficit couvert par une subvention ou par un prêt du budget métropolitain, les fonds correspondants doivent constituer un chapitre spécial du budget des recettes, et si ces fonds sont affectés à une dépense déterminée, celle-ci doit faire l'objet d'un chapitre spécial du budget des dépenses (art. 201 et 202).

Aucun chapitre ne doit être ouvert au titre des exercices clos. Les recettes perçues au titre des exercices clos profitent au chapitres correspondants de l'exercice en cours.

Les règles concernant le classement des dépenses sont données par les articles 204 à 220.

Le budget des dépenses comprend un certain nombre de chapitres correspondant à chacun des services publics de la colonie ¹.

Les dépenses faites par un service au profit d'un autre doivent lui être remboursées par ce dernier, de manière à ce que l'on puisse connaître aussi exactement que possible le coût du fonctionnement de chacun des services publics. Les dépenses d'intérêt général qui ne peuvent être ventilées et réparties entre les divers chapitres font l'objet d'un chapitre intitulé « dépenses diverses » (art. 212).

Exceptionnellement, trois chapitres distincts sont consacrés au seul service des travaux publics. Le premier, intitulé *Public Works Department*, comprend toutes les dépenses administratives : solde et indemnités du personnel, frais de passage et de déplacement, frais de bureau, etc... Le second et le troisième sont consacrés aux dépenses de travaux : le second groupe, sous le titre *Public Works annually recurrent*, toutes les dépenses d'entretien et le troisième, sous le titre *Public Works extraordinary*, les dépenses de travaux neufs (art. 219).

Dans le cas d'un programme de travaux s'échelonnant sur

1. Ce classement paraît meilleur que celui que prévoit, pour nos colonies, le décret de 1912 : chez nous, en effet, d'une part, chaque chapitre comporte souvent des dépenses relatives à plusieurs services ; d'autre part les dépenses de personnel, de matériel et, éventuellement de main-d'œuvre indigène relatives à un même service, figurent dans des chapitres différents. Il en résulte que le total des dépenses imputables à chacun des services publics ne saute pas aux yeux comme dans le système anglais.

Ajoutons que dans nos colonies, où la spécialité budgétaire s'arrête au chapitre, la séparation des crédits d'un même service entre deux chapitres différents répond au souci d'éviter des virements entre des dépenses de personnel et des dépenses de matériel ou de main-d'œuvre. Les Anglais ont résolu la question en introduisant dans leurs budgets coloniaux la spécialité par articles, qui, il est vrai, peut paraître un peu excessive, sous les réserves que nous ferons plus loin à propos du volume des articles.

plusieurs années, le projet de budget devra indiquer le montant de la dépense totale prévue pour l'exécution du programme, et le montant probable des dépenses déjà engagées au premier jour de l'exercice auquel se rapporte le projet (art. 220).

Aux termes de l'article 206, à l'intérieur de chaque chapitre les dépenses sont subdivisées en deux groupes, intitulés respectivement « émoluments personnels » (*personal emoluments*) et « autres dépenses » (*other charges*).

Sous réserve de l'exception prévue par l'article 235 déjà cité, les émoluments personnels englobent, sous un même article de dépenses, toutes les sommes perçues par un même fonctionnaire ou par un groupe de fonctionnaires au titre de la solde, des indemnités de fonction et éventuellement des indemnités personnelles, des allocations de logement et d'éclairage, des allocations d'habillement payables en argent, des pourcentages et des commissions. Les émoluments ouvrant droit à pension doivent être distingués des autres par un signe quelconque (art. 207).

Toutes les dépenses autres que celles qui viennent d'être énumérées sont classées dans les *other charges* (art. 211). C'est le cas, en particulier, des frais de passage, des frais de déplacement et, d'une façon générale, de toutes les allocations ayant le caractère d'un remboursement (art. 210). Il semble qu'il serait plus normal de faire figurer les frais de passage et de déplacement à côté des autres dépenses de personnel ; à cet égard le classement du décret de 1912 en dépenses de personnel et de matériel (et éventuellement de main-d'œuvre) paraît plus rationnel que le classement prévu par les *Regulations*.

Les crédits de chaque chapitre sont détaillés en un certain nombre de rubriques (*items of expenditure*), numérotées dans l'ordre de leur énumération.

L'ensemble des rubriques relatives aux émoluments personnels constitue un seul article (*sub-head*) de dépenses. Au contraire

chacune des rubriques relatives aux *other charges* constitue à elle seule un article de dépenses ¹.

Cependant les rubriques de faible importance et « ne présentant pas de caractères distinctifs bien nets » (*not of a distinctive character*) peuvent être groupées dans un même article intitulé dépenses éventuelles (*incidental expenses*) (art. 213).

Aucun crédit ne doit être demandé pour « dépenses imprévues ». Dans le chapitre « dépenses diverses », peut figurer une rubrique portant le même titre ; sous cette rubrique ne doivent être inscrites que des dépenses prévues, mais de trop faible importance pour qu'il y soit pourvu séparément.

Ajoutons enfin qu'un bilan de l'actif et du passif de la colonie (*statement of assets and liabilities*) au premier jour de l'exercice en cours et un bilan probable au dernier jour doivent être annexés au projet du budget (art. 222).

D) *Examen du budget de la Gold Coast.*

On trouvera ci-dessous le résumé par chapitre de dépenses et de recettes du budget de la Gold Coast pour l'exercice 1935-36.

Les recettes sont divisées en douze chapitres :

1° Douanes	£ 1.722.400
2° Droits de port	30.300
3° Licences, etc...°	229.540
4° Droits de justice, produits des amendes, etc	191.850
5° Chemins de fer	—
6° Postes et télégraphes	94.930
7° Produits du domaine	24.200
8° Intérêts	12.260
9° Produits divers	49.000
10° Ventes de terrain	50
11° Recettes spéciales	50.000
12° Colonial Development Fund	280
Total	2.408.916

1. On verra plus loin les conséquences de cette distinction à propos de la spécialité des crédits et du contrôle du budget.

On voit que les droits de douanes représentent à eux seuls près des trois quarts du budget.

L'absence de crédits au chapitre 5 provient de ce qu'on prévoit un déficit pour le chemin de fer.

Au chapitre 8 figurent notamment les intérêts des prêts consentis aux municipalités, ceux qui proviennent du placement des fonds des caisses d'épargne, etc...

Enfin les 50.000 livres du chapitre 11 représentent les intérêts des valeurs appartenant au Fonds de réserve. Ces intérêts, qui autrefois bénéficiaient du Fonds, sont versés au budget depuis l'exercice 1931-32.

Voyons maintenant le budget des dépenses. Il comporte quarante-deux chapitres dont les dotations figurent au tableau suivant :

Dépenses ordinaires.

Chapitre 1. Gouvernement (<i>The Governor</i>) . .	10.331
— 2. Collège d'Achimota	48.000
— 3. Agriculture	81.562
— 4. Service vétérinaire	15.811
— 5. Service du contrôle	12.261
— 6. Service radiotélégraphique	1.552
— 7. Douanes	92.351
— 8. Enseignement	179.379
— 9. Forêts	32.973
— 10. Service géologique	7.154
— 11. <i>Gold Coast Regiment et Royal West African Frontier Force</i>	86.266
— 12. <i>Local Forces</i>	4.348
— 13. Services judiciaires pour l'Achanti et les territoires du Nord	5.834
— 14. Domaine	10.434
— 15. Ministère public	7.995
— 16. Service de santé (<i>Medical department</i>)	169.511
— 17. Service de l'hygiène (<i>Health Branch of Medical Department</i>)	122.177
— 18. Laboratoire de recherches médicales	7.122
— 19. Mines	4.942
— 20. Dépenses diverses (<i>Miscellaneous services</i>)	65.194

Chapitre 21.	Pensions et secours	247.489
—	22. Police	189.975
—	23. Service administratif (<i>political service</i>)	119.196
—	24. Postes et télégraphes	140.608
—	25. Imprimerie	28.371
—	26. Prisons	43.652
—	27. Service de la dette publique . .	110.875
—	28. Service des Travaux Publics (exécution des travaux courants) .	222.374
—	31. Déficit du chemin de fer	10.969
—	33. Secrétariat colonial (y compris le secrétariat des affaires indigènes). .	27.980
—	34. Cour Suprême	30.123
—	35. Service topographique	49.195
—	36. Déficit du Port de Takoradi . .	9.160
—	38. Service des transports	20.834
—	39. Trésorerie	22.204
—	40. Statistique de la population. . .	5.021
—	41. Versement au Fonds de réserve des intérêts des valeurs qui lui appartiennent ¹	—
	Total pour les dépenses ordinaires	2.348.412

Dépenses extraordinaires.

Chapitre 3.	Agriculture.	8.400
—	10. Service géologique	150
—	11. <i>Gold Coast Regiment et Royal West African Frontier Force</i>	300
—	30. Travaux publics (travaux neufs). .	37.809
—	32. Chemins de fer : travaux neufs (<i>Railway Capital Works</i>)	8.485
—	37. Port de Takoradi (<i>Capital Works</i>). .	—
	Total pour les dépenses extraordinaires	55.124

Dépenses spéciales.

—	42. <i>Colonial Development Fund</i> . . .	280
	Total général.	2.403.816

Ce budget suscite quelques remarques : d'abord le nombre des

1. Depuis 1931-1932, les sommes correspondantes ne sont plus versées au Fonds de réserve. Elles restent affectées au budget. Cette dépense, qui était une dépense d'ordre, a donc disparu.

chapitres est assez élevé à cause de la multiplicité des services publics autonomes. Ensuite, certains services comportent seulement des dépenses ordinaires (*ordinary or recurrent expenditure*) ; d'autres comportent à la fois des dépenses extraordinaires (*extraordinary expenditure*¹).

Il ne faut pas se méprendre sur le sens de ce mot extraordinaire : il s'agit sans doute de dépenses non renouvelables² et qu'il a paru plus logique de classer en dehors des dépenses courantes, mais il ne faut voir là en aucune façon un budget extraordinaire au sens qu'on donne généralement à ce mot dans la terminologie budgétaire française ; ces dépenses sont en effet payées au moyen des recettes fiscales et non par des ressources d'emprunt. Le montant de ces dépenses extraordinaires a naturellement beaucoup diminué depuis la crise : il ne s'élève plus en 1935-36 qu'à 55.121 livres (chiffre d'ailleurs sensiblement supérieur à ceux des trois précédents exercices), après avoir atteint en 1929-30 1.109.490 livres.

Dans les budgets de 1923-24 à 1928-29, on trouve, sous la rubrique « dépenses spéciales » (*special expenditure*), un certain nombre de dépenses de premier établissement (constructions de routes nouvelles, de bâtiments administratifs, urbanisme, captage et distribution d'eau, éclairage électrique, etc...) qui ne se différencient des dépenses extraordinaires que par l'importance plus grande des travaux prévus. Ces dépenses spéciales ont disparu depuis l'exercice 1929-30. On trouve encore une rubrique « dépenses spéciales » dans les budgets suivants, mais

1. Les dépenses ordinaires et extraordinaires d'un même service sont classées dans un même chapitre, sauf pour les travaux publics, les chemins de fer et le port de Takoradi où, conformément à l'article 219 précité, les dépenses extraordinaires font l'objet de chapitres distincts.

2. Par exemple, les frais de construction d'un bâtiment administratif constituent une dépense extraordinaire, ceux de son entretien une dépense ordinaire.

il s'agit cette fois-ci d'un tout autre genre de dépenses, celles qui sont payées au moyen des subventions et des prêts du *Colonial Development Fund*.

§ 2. — VOTE DU BUDGET

A) *Vote et approbation du budget primitif.*

Nous avons déjà eu l'occasion de dire qu'à côté du problème des relations financières entre la métropole et ses colonies il s'en posait un second, non moins important : celui de savoir dans quelle mesure les colons et les indigènes doivent être consultés pour l'établissement du budget et des impôts et dans quelle mesure au contraire doit s'exercer la tutelle métropolitaine. Les deux questions sont d'ailleurs liées, car si des abus sont entraînés par une décentralisation excessive, le budget métropolitain sera conduit, en fin de compte, à faire les frais de la mauvaise gestion des finances coloniales.

Dans la politique d'assimilation, les budgets et les impôts sont votés de la même façon que dans les départements métropolitains ; la tutelle est tantôt plus relâchée pour tenir compte de l'éloignement, tantôt plus sévère quand l'intérêt de la métropole est plus particulièrement en jeu, en matière de douanes par exemple.

L'autonomie politique, au contraire, a pour conséquence le droit pour les colonies de gérer leurs finances sans la moindre intervention du pouvoir métropolitain.

Enfin, dans la politique d'association, les solutions adoptées varient suivant les circonstances. Mais, que l'association dont il s'agit soit à tendance autonomiste ou à tendance assimilatrice, elle évolue normalement dans un sens décentralisateur au fur et à mesure des progrès économiques et sociaux du pays ¹ ;

1. A condition bien entendu que la métropole vive en régime démocratique.

seulement il ne faut s'engager qu'avec prudence dans cette voie, sous peine de voir les abus consécutifs à un libéralisme prématuré obliger la métropole à revenir à une tutelle plus rigoureuse.

Dans les possessions françaises dépendant du ministère des Colonies, le régime de cette tutelle¹ est assez complexe. Il y a d'abord le groupe des colonies à conseil général qui sont à peu près assimilées aux départements français et où fonctionne par conséquent un système assez libéral. Le budget des dépenses est voté par le conseil. Le pouvoir central intervient cependant en fixant la liste des dépenses obligatoires, auxquelles, en cas de refus du conseil, il est pourvu par voie d'inscription d'office. En matière de recettes, le gouverneur est seul qualifié pour faire les évaluations; quant aux impôts, ils sont votés par le conseil, sauf d'importantes limitations en matière douanière.

En ce qui concerne les colonies groupées en gouvernements généraux, les budgets locaux sont établis par le gouverneur en conseil d'administration, et approuvés par le gouverneur général en conseil de gouvernement.

Enfin pour les budgets des colonies autonomes et pour ceux des gouvernements généraux, l'approbation est donnée par décret. Le dernier mot reste donc ici au pouvoir central, mais les représentants de la population sont cependant consultés dans une certaine mesure, plus ou moins large suivant les endroits. C'est ainsi qu'en Indochine, il existe depuis 1928, un grand conseil des intérêts économiques et financiers qui examine le budget et possède une certaine initiative en matière de dépenses; ce grand conseil comprend vingt-huit Français, dont vingt-deux sont élus et six nommés par le gouverneur général, et vingt-trois indigènes, dont dix-huit élus.

Il existe de même à Madagascar des délégations économiques

1. Ou du pouvoir hiérarchique, là où il n'y a pas d'organe décentralisé.

et financières dont les attributions sont, il est vrai, purement consultatives. En Afrique Occidentale et en Afrique Équatoriale, l'évolution est moins avancée ; cependant, le budget est arrêté par le gouverneur général en conseil de gouvernement et dans ce conseil une place est faite, à côté des fonctionnaires qui forment la majorité, aux représentants élus ou nommés des indigènes et des colons.

A Java, les Hollandais sont allés très loin dans la voie de la décentralisation : le *Volksraad*, à qui est soumis le budget de la colonie comprend en effet, depuis deux ans, plus d'indigènes que de Hollandais (30 indigènes, 26 Hollandais et 5 Européens étrangers). Il est vrai que la présence des députés étrangers assure une légère majorité de nombre (mais pas forcément de vote) à l'élément européen et que, par ailleurs, le budget doit toujours être soumis à l'approbation du pouvoir métropolitain.

Dans toutes les colonies anglaises de la Couronne, l'approbation du secrétaire d'État est requise. Auparavant, le budget est voté par le parlement ou le conseil législatif local dont la composition varie suivant les indications qui ont été données dans l'introduction. Dans la plupart des colonies de la Couronne, et en Gold Coast en particulier, où le conseil législatif est composé en majorité de fonctionnaires, la décentralisation n'est donc pas poussée très loin.

Le processus de l'établissement du budget est le suivant : le projet de budget est soumis à une sorte de commission des finances qui porte le nom de *select committee*, et qui est composée, sous la présidence du secrétaire général, du trésorier, de deux ou trois autres fonctionnaires faisant partie du conseil législatif et de tous les *unofficial members* de ce conseil. Bien que cette commission joue un rôle purement consultatif, son existence même constitue un premier pas dans la voie de la décentralisation.

Le projet de budget, modifié s'il y a lieu pour tenir compte des vœux exprimés par la commission, est ensuite voté par l'ensemble du conseil législatif, quelques semaines avant l'ouverture de l'année financière, c'est-à-dire au début du mois de mars.

Le vote du conseil ne porte d'ailleurs que sur le budget de dépenses. En effet les impôts établis par les ordonnances peuvent être perçus, tant qu'elles ne sont pas abrogées, sans qu'une autorisation annuelle du conseil et du secrétaire d'État soit nécessaire. Il n'y a donc pas, à proprement parler, de budget des recettes ; l'estimation qui en est faite n'est soumise au conseil qu'à titre de renseignement.

Le budget voté par le conseil, accompagné du memorandum du secrétaire colonial et du rapport du *select committee* est ensuite transmis par le gouverneur au secrétaire d'État dans le plus bref délai, afin que l'approbation de ce dernier puisse intervenir avant le début de l'exercice. Quand l'éloignement de la colonie ne le permet pas, il faut, tout au moins, que le secrétaire d'État soit touché avant la fin de l'année financière en cours (*Regulations*, art. 194).

Après approbation ou modification, s'il y a lieu, par le secrétaire d'État, intervient une ordonnance royale dite *Appropriation Law* qui est en somme la loi de finances de la colonie, et dont le budget proprement dit (*estimates*) n'est que l'annexe. Si l'approbation n'est pas notifiée en temps utile au gouverneur, le budget tel qu'il a été voté par le conseil est provisoirement exécutoire. Comme le vote du conseil est presque toujours acquis avant l'ouverture de l'année financière, la question des crédits provisoires se pose assez rarement. En tous cas les *Regulations* n'y font aucune allusion.

Il n'existe pas de distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives : l'approbation du pouvoir central étant toujours nécessaire, une telle distinction serait sans intérêt.

L'article 195 des *Regulations* prévoit le cas où il existerait, comme dans le budget anglais, à côté des services soumis au vote annuel, un fonds consolidé. En fait, dans la plupart des colonies de la Couronne, et en particulier en Gold Coast, il n'en existe pas.

Les *Regulations* sont muettes sur le sujet de l'initiative en matière de dépenses. La question est tranchée, pour la Gold Coast, par les articles 51 et 59 de l'ordre en conseil privé du 8 avril 1925, qui organise le conseil législatif. Seul, le gouverneur a qualité pour présenter au vote du conseil une proposition ayant pour effet d'augmenter les charges publiques. L'initiative des membres du conseil se borne donc à proposer des réductions aux dépenses proposées par le gouvernement. Il est vrai que ce dernier, à la suite de l'examen préalable du projet de budget par le *select committee* a pu tenir compte des desiderata exprimés par les *unofficial members*.

Ajoutons enfin que le gouverneur ne peut proposer au conseil les dépenses relatives à l'exécution de travaux « importants » (*sic*), sans avoir au préalable obtenu l'assentiment du secrétaire d'État (*Regulations*, art. 224). En cas d'urgence des travaux, la règle ne joue plus; le conseil peut décider immédiatement l'exécution des travaux mais le gouverneur doit en rendre compte sans délai au secrétaire d'État (art. 225).

B) *Crédits additionnels.*

La question des crédits additionnels fait l'objet des articles 265 et 266 des *Regulations*.

En principe, les crédits additionnels sont soumis à la même procédure que les crédits primitifs¹ : il faut obtenir un vote du

1. A cet égard, aucune différence n'est faite entre les crédits extraordinaires et les crédits supplémentaires, ni, parmi ces derniers entre les crédits limitatifs et les crédits évaluatifs.

conseil et l'approbation ministérielle (art. 265, (1)(a). Toutefois, une *Appropriation Law* supplémentaire n'est exigée qu'en cas de dépassement sur le montant total d'un chapitre (articles 266 et 223), et, de plus, le gouverneur peut, sous sa responsabilité, autoriser l'engagement d'une dépense qui excède les crédits budgétaires à condition :

1^o Que le dépassement soit inférieur à un certain chiffre fixé par le ministre (pour la Gold Coast, ce maximum est de £ 1.000 ou de £ 5.000 suivant la nature des dépenses).

2^o Que la dépense en cause ne soulève pas de question de principe, et qu'elle ne soit incompatible avec aucune instruction ou circulaire ministérielle (art. 264, (1), (a).

Une situation récapitulative des crédits additionnels est établie pour chaque trimestre (ou éventuellement pour une période plus courte) ; elle est soumise à l'examen du conseil et du ministre. Les crédits accordés par le gouverneur conformément aux pouvoirs que lui donne l'article 265 (1), (a), figurent naturellement sur cette situation (art. 165, (1), (c).

Enfin, les dépassements de crédits constatés après la clôture de l'année financière et qui par conséquent ne figurent pas sur les situations trimestrielles font l'objet d'un état récapitulatif soumis à l'approbation du conseil et du secrétaire d'État.

C) *Spécialité des crédits et virements.*

La spécialité dans le vote et l'approbation des crédits est poussée très loin. En effet les virements sont interdits, non seulement d'un chapitre à l'autre, mais *entre deux articles d'un même chapitre*. Par contre, de la rédaction des *Regulations* (n^o 265), il semble résulter, que, lorsqu'un article comprend plusieurs rubriques, ce qui est toujours le cas pour les *personal emoluments*, les virements sont permis entre deux rubriques. En fait,

la solution est plus compliquée; elle varie suivant qu'il s'agit de *personal emoluments* ou d'*other charges* ¹.

1^o En ce qui concerne les *other charges*, la procédure des crédits supplémentaires doit jouer dès qu'un dépassement est prévu sur l'un des articles, même si l'ensemble des *other charges* doit se maintenir dans les limites prévues au chapitre. En d'autres termes, les virements sont interdits d'un article à l'autre; mais si un article est divisé en plusieurs rubriques, ce qui est le cas pour les *incidental expenses*, ils sont permis d'une rubrique à l'autre.

2^o Pour les *personal emoluments*, dont l'ensemble forme, on s'en souvient, un seul article, la règle est un peu plus complexe; en cas de dépassement sur une rubrique sans augmentation numérique du personnel prévu sous cette rubrique (par exemple quand le dépassement est dû à un relèvement du taux des soldes, ou au remplacement d'un fonctionnaire par un autre d'un échelon plus élevé), si le total des *personal emoluments* du chapitre reste dans les limites du budget, aucun vote spécial n'est exigé; les virements de rubrique à rubrique sont alors permis. Mais si le dépassement provient d'une augmentation du nombre des agents de la rubrique intéressée, la procédure des crédits supplémentaires doit intervenir, quand bien même le total de l'article *personal emoluments* resterait en dessous des prévisions budgétaires: les virements entre rubriques sont, cette fois-ci, interdits.

Comme les rubriques des *personal emoluments* correspondent souvent à un nombre d'agents plutôt restreint, on voit que la spécialité est ici assez rigoureuse.

En ce qui concerne les *other charges* elle semble, à première vue, l'être presque autant, puisque les virements entre

1. Les renseignements qui suivent nous ont été communiqués par Mr. Creasy qui a bien voulu les demander au trésorier de la *Gold Coast*.

articles ne sont jamais possibles; mais il faut observer qu'à côté de certains articles pauvrement dotés, il en est d'autres dont le montant est assez élevé. C'est ainsi que dans le budget de la Gold Coast pour l'exercice 1935-36, l'article 13 du chapitre 29 prévoit une somme de £ 95.000, soit, au cours de l'époque, environ 7 millions de francs, pour l'entretien des routes; de même, à l'article 1 du même chapitre, un crédit de £ 34.000 est ouvert pour l'entretien des bâtiments administratifs. On voit que ces chiffres laissent une certaine liberté de mouvements au chef du service des travaux publics.

§ 3. — EXÉCUTION DU BUDGET

A) *Ordonnateurs et comptables.*

Comme dans les colonies françaises, l'ordonnateur du budget est le gouverneur (*Regulations*, articles 242 et 245). En fait, il délègue le plus souvent ses pouvoirs au secrétaire colonial.

En outre, tous les chefs de service sont sous-ordonnateurs de leurs crédits ¹ dans les conditions déterminées par les articles 245 et suivants des *Regulations* sur lesquelles nous reviendrons bientôt.

Le trésorier, outre le rôle de conseiller financier qu'il joue auprès du gouverneur et du secrétaire colonial, est le chef du service de la comptabilité. Il exerce son contrôle non seulement sur ses subordonnés mais sur tous les fonctionnaires à qui, dans les divers services, est confiée la gestion de deniers ou de matières appartenant à la colonie.

En sa qualité de comptable supérieur, le trésorier est tenu à un certain nombre d'obligations qui sont définies par les articles 189 et 190 des *Regulations* :

1. Y compris le trésorier. Il y a là une exception au principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et des comptable.

1° Il doit s'assurer que, dans chaque service, les comptabilités finances et matières sont tenues correctement.

2° Il exerce un contrôle sur le recouvrement des recettes et assure, dans la mesure du possible, la ponctualité de leur encaissement.

3° Il centralise les comptes de recouvrements et classe les recettes par chapitre et article du budget.

4° Il veille à ce que les dispositions réglementaires concernant la garde des fonds publics et des timbres soient appliquées.

5° Il contrôle la gestion de tous les comptables et prend toutes les précautions voulues pour éviter les négligences et les fraudes. A cet effet, il procède inopinément à des inspections et, le cas échéant, il rend compte au secrétaire colonial des irrégularités qu'il a constatées.

6° Il surveille l'exécution des dépenses publiques, s'assure de la régularité des paiements, et attire l'attention du secrétaire colonial sur les chapitres et articles du budget qui lui paraissent insuffisamment pourvus.

7° Il centralise dans ses comptes tous les paiements et les impute aux chapitres et articles convenables.

8° Il rend ses comptes au service du contrôle et prépare les états et les rapports périodiques prescrits par les *Regulations*.

Pour l'ensemble de la Gold Coast, le personnel européen de la trésorerie ne comprend, abstraction faite des subalternes indigènes, que le trésorier, son fondé de pouvoirs, et six comptables subordonnés (*sub-accountants*) portant le titre d'*assistant treasurers*.

Chacun de ces *assistant treasurers* dirige une paierie ; les six paieries de la colonie sont situées à Accra, Cape Coast, Sekondi, Winneba, Koumassi et Tamalé. Dans tous les chefs-lieux de district où il n'existe pas de paierie, les fonctions de comptables du Trésor sont remplies par les commandants de district.

On retrouve là une dérogation au principe de l'incompatibilité entre les fonctions d'administrateur et de comptable analogue à celle qui résulte, dans nos colonies, de l'existence des agences spéciales. Elle s'explique, comme chez nous, par le souci d'éviter de créer des postes de préposés du Trésor dans des localités où l'importance des opérations à effectuer ne le justifierait pas. Les *Regulations* ne font aucune distinction entre les administrateurs jouant le rôle de comptables et les comptables proprement dits. Les uns et les autres, englobés sous le nom de *sub-accountants*, ont les mêmes obligations et assument les mêmes responsabilités.

Tous les comptables de deniers et de matières doivent fournir un cautionnement. A cet effet, ils versent à un fonds de garantie mutuelle (*Public Officers Guarantee Fund*), géré par le trésorier avec l'assistance de deux codirecteurs, une contribution égale au centième de la somme pour laquelle le Fonds les assure. Cette contribution est remboursée, au cas de cessation de fonctions ou de décès, sur un certificat de quitus signé par le trésorier et les deux codirecteurs.

Le Fonds est géré par la colonie à son profit. Les sommes disponibles sont utilisées à des achats de titres d'emprunts des dominions, de l'Inde et des colonies de la Couronne, dont les revenus viennent accroître l'actif du Fonds. Quand le montant de cet actif paraît excessif, des prélèvements peuvent être faits au profit du budget.

B) *Service des recettes.*

L'exécution du service des recettes fait l'objet des articles 226 à 241 des *Regulations*. On y trouve la règle de non-compensation des recettes et des frais de perception (art. 232), avec l'exception prévue par l'article 235 déjà cité.

Tous les fonctionnaires percevant des revenus publics, mais n'ayant pas la qualité de *sub-accountants*, c'est-à-dire non assujettis à tenir une comptabilité dans les formes prescrites par les *Regulations*, doivent verser, journallement si possible, et, en cas contraire, à la première occasion, les sommes qu'ils ont reçues, soit dans la caisse du trésorier ou d'un *sub-accountant*, soit au compte courant du Trésor dans une banque (art. 230). Tout fonctionnaire qui perçoit des deniers publics sans avoir normalement qualité pour le faire doit les verser sans délai dans les mêmes conditions (art. 231). Aucun usage ne saurait être fait des deniers publics entre le moment de leur perception et celui de leur versement à la banque ou dans une caisse publique (art. 233). Les lettres de change et les chèques ne sont en principe pas reçus en paiement ; cependant, s'il estime que les circonstances locales le permettent, le gouverneur peut admettre, dans des conditions qu'il fixe lui-même, des dérogations à cette règle (art. 234).

Tout fonctionnaire est pécuniairement responsable des pertes ou des non-recouvrements de deniers publics imputables à une faute ou à une négligence de sa part (art. 237). Dès la constatation d'une faute ou d'une négligence de ce genre, le trésorier doit adresser un rapport au secrétaire colonial (art. 238).

L'admission en non-valeur d'une cote particulière, jugée irrécouvrable, est prononcée par le secrétaire colonial. La responsabilité du comptable chargé du recouvrement se trouve ainsi dégagée, à moins que le contrôleur n'estime qu'il a commis une faute de nature à la mettre en cause (art. 241).

Seul le secrétaire d'État a qualité pour prononcer l'annulation générale des cotes échues avant une certaine date et jugées irrécouvrables (art. 240).

C) *Service des dépenses exécutées dans la colonie.*
(*Regulations*, articles 242 à 264 et 285 à 291.)

Les dépenses sont engagées par le gouverneur, son délégué ou les sous-ordonnateurs. Il n'existe pas de service du contrôle des dépenses engagées comme dans nos colonies. Le contrôle est exercé sur les sous-ordonnateurs par le gouverneur lui-même au moyen des délégations de crédits qu'il consent dans les conditions posées par l'article 245 des *Regulations*. Aux termes de cet article, l'autorisation accordée par le vote du budget et son approbation par le secrétaire d'État s'adresse uniquement au gouverneur. Le trésorier ne peut faire aucun paiement, fût-ce dans la limite des crédits législatifs, s'il n'y a été autorisé dans l'une des formes suivantes :

a) Autorisation s'appliquant à un ensemble de dépenses, portant le nom de *General Warrant*, signée par le gouverneur, ou, par son ordre, par le secrétaire colonial.

b) Réquisition d'un service dépensier approuvée par le gouverneur.

c) Autorisation spéciale.

d) Approbation par le secrétaire d'État pour les dépenses engagées en Angleterre par les agents de la Couronne.

a) Le *General Warrant* est basé sur une liste de dépenses établie par le trésorier, comprenant la solde et les accessoires de solde des fonctionnaires, et toutes les autres dépenses sur l'engagement desquels le gouverneur ne désire pas se réserver un droit de regard. Cette liste correspond à peu près à celle des dépenses permanentes définies par l'article 354 du décret du 30 novembre 1912. Le gouverneur donne au trésorier tous les mois, ou, s'il le juge préférable, pour des périodes plus longues, l'autorisation de payer les dépenses figurant sur cette liste par un acte

portant le nom de *General Warrant*. Ce document est établi en trois exemplaires, un pour le secrétaire colonial, un pour le trésorier et le troisième pour le service du contrôle (art. 246).

b) Quand un fonctionnaire veut exécuter un service prévu au budget, mais ne figurant pas au *General Warrant*, il doit, avant d'engager la moindre dépense, établir une réquisition indiquant le montant probable de la dépense, avec toutes justifications utiles. S'il s'agit de travaux publics, un projet, avec des plans détaillés et un devis estimatif, doivent accompagner la réquisition (art. 247). La réquisition est adressée par son auteur à son chef de service, qui, après examen et rectification s'il y a lieu, la transmet au trésorier avec un état des dépenses engagées au compte de l'article et du chapitre intéressés.

Le trésorier vérifie que l'imputation est correcte, et que les justifications données sont suffisantes pour permettre au gouverneur de décider en connaissance de cause. Le cas échéant, il renvoie la réquisition à son auteur, par l'intermédiaire du chef de service, pour demander des explications complémentaires ou pour faire apporter les modifications qu'il juge nécessaires. Il transmet ensuite la réquisition au gouverneur, en attirant au besoin son attention sur le total des dépenses déjà engagées au compte de l'article intéressé et sur la nécessité éventuelle, compte tenu des dépenses qui seront ultérieurement imputables à cet article, de demander pour lui des crédits supplémentaires. Le gouverneur approuve ou rejette la réquisition. Son approbation vaut autorisation d'engager la dépense et doit être notifiée au service intéressé ainsi qu'au service du contrôle. S'il apparaît, en cours d'exécution de la dépense, que la somme prévue initialement ne sera pas suffisante, une réquisition supplémentaire doit être établie dans les mêmes formes que la réquisition primitive (art. 250).

En cas d'urgence, un fonctionnaire peut engager une dépense

de sa propre autorité ; il doit alors établir immédiatement une réquisition en y joignant un rapport sur les motifs qui l'ont décidé à se départir de la procédure habituelle. Sa responsabilité pécuniaire serait engagée dans le cas où le gouverneur n'approuverait pas son initiative (art. 251).

c) Une autorisation spéciale (*Special Warrant*) est nécessaire pour les paiements des dépenses ayant nécessité une demande de crédits additionnels, même si elles résultent automatiquement de l'application des lois en vigueur. S'agissant des dépenses de personnel, le *Special Warrant* sera nécessaire suivant les distinctions exposées plus haut¹, et, s'agissant d'autres dépenses, quand il y aura dépassement sur les crédits de l'article intéressé ou dans le cas d'un service non prévu au budget. Le *Special Warrant* est donné dans les mêmes formes que celles qui sont prévues par l'article 246 pour le *General Warrant* (art. 256). Les mandats de paiement doivent être accompagnés des pièces justificatives prévues par les règlements. Pour toutes les dépenses figurant au *General Warrant*, les pièces justificatives, et notamment les états de solde du personnel, dûment certifiées par le chef de service compétent, doivent parvenir au trésorier ou au préposé au Trésor le plus proche trois jours avant le dernier jour ouvrable de chaque mois. Faute de quoi, les mandats pourront n'être payés que le mois suivant. Pour le dernier mois de l'année financière, les pièces doivent être fournies au plus tard le vingt-sixième jour du mois. La solde des agents dont le traitement annuel ne dépasse pas cent livres peut être payée tous les quinze jours, ou même à la fin de chaque semaine (art. 253).

Autant que possible, des mandats distincts, avec des pièces justificatives distinctes, doivent être établis pour des dépenses

1. Voir p. 118.

imputables à des articles différents, ou pour des dépenses relatives au même article, mais se rapportant à des services différents, surtout quand ces services ont fait l'objet d'autorisations distinctes (art. 257).

Les pièces justificatives doivent contenir toutes les indications quantitatives et qualitatives voulues pour permettre de vérifier que le montant du mandat correspond bien au service fait. Les chefs de services certifient l'exactitude de toutes les mentions portées sur les pièces justificatives. Leur responsabilité pécuniaire serait en jeu si le service n'avait pas été dûment exécuté, si les tarifs n'étaient pas ceux prévus par le contrat qui a donné lieu à l'engagement de la dépense, si leur taux était excessif, eu égard aux circonstances locales, et enfin si la personne au profit de laquelle le mandat est établi n'avait pas qualité pour en recevoir le paiement. Ils sont responsables également de l'exactitude arithmétique du mandat, et de la régularité de la prise en charge en cas d'achat de marchandises. S'il s'agit d'un marché de fournitures ou de travaux, un procès-verbal de réception doit être joint au mandat ; des acomptes peuvent être payés en cours d'exécution du marché, dans la limite du montant des fournitures ou des travaux effectués. Le cas échéant, les pénalités encourues par l'entrepreneur ou le fournisseur sont déduites du montant du mandat (art. 255, 258, 259 et 260).

Les comptables ont comme chez nous une double responsabilité de payeurs et de caissiers, consacrée par les articles 263 et 264 des *Regulations*. Comme payeurs, ils doivent :

1° S'assurer de la régularité budgétaire du mandat, c'est-à-dire vérifier qu'il est émis dans la limite des crédits budgétaires, des autorisations générales ou spéciales et des réquisitions approuvées, et que l'imputation de la dépense est correcte.

2° S'assurer que la dépense correspond à un service fait, en

vérifiant la régularité et l'exactitude matérielle des pièces justificatives.

3^o En ce qui concerne les traitements, veiller à ce que toutes les retenues pour pensions, pour remboursement d'avances, ou pour toute autre cause prévue par la loi, ont bien été faites.

En qualité de caissiers, ils doivent vérifier l'identité de la partie prenante et s'assurer qu'elle a capacité pour recevoir le paiement et donner au Trésor une quittance libératoire. Si la partie prenante ne sait pas écrire, le paiement devra être certifié par une tierce personne.

Les paiements d'un montant égal ou supérieur à deux livres sont faits par chèques signés par le comptable compétent et contresignés par un fonctionnaire désigné à cet effet par le gouverneur. Cette limite de deux livres n'est pas impérative ; le gouverneur est autorisé à l'élever ou à l'abaisser (art. 243).

L'encaisse maximum que chaque comptable peut conserver est arrêtée par le gouverneur sur la proposition du trésorier, compte tenu des besoins probables. Le trésorier doit veiller à ce que les encaisses de ses subordonnés ne dépassent pas le maximum prévu (art. 287).

Des régisseurs d'avances peuvent être institués ; le gouverneur fixe le montant des avances et le trésorier veille à ce que le montant ne soit pas dépassé. Le gouverneur peut déléguer au trésorier le soin d'établir les caisses d'avances jugées utiles et d'en fixer le montant. Les avances sont portées à un compte d'attente et ne reçoivent une imputation définitive que lorsque le régisseur a transmis à la trésorerie le détail des paiements auxquels il a procédé, avec les pièces justificatives à l'appui (art. 289 à 291).

Les articles 292 à 302 règlent minutieusement la question de la garde des deniers publics et des timbres. Les sommes encaissées sont, dans toute la mesure du possible, versées au compte du

Trésor dans une des banques de la colonie ¹. Ce compte est soit un compte de dépôts, soit un compte courant. Le compte courant du Trésor à la banque ne peut être débiteur qu'avec une autorisation spéciale du gouverneur (art. 298).

Une commission désignée chaque année par le gouverneur vérifie de temps à autre les caisses des comptables et s'assure que les prescriptions relatives à la garde des espèces sont respectées.

D) *Exécution, en Grande-Bretagne, de dépenses
pour le compte des colonies.*

Une fraction importante des budgets coloniaux s'exécute dans la métropole où doivent être payées les dépenses suivantes : solde, frais de déplacements et de passages des fonctionnaires en congé, délégations de solde aux familles des fonctionnaires, pensions de retraite lorsqu'elles sont, comme c'est le cas dans la législation anglaise, à la charge des budgets coloniaux, achats dans la métropole de produits et de matériel pour le compte des colonies, etc...

En France, l'exécution de ces dépenses est confiée à plusieurs services : services coloniaux des ports pour les frais de passage et la solde des fonctionnaires en congé, agence générale des colonies pour les marchés ².

Au contraire, les Anglais ont, pour toutes ces dépenses, un seul organisme qui porte le nom d'agence de la Couronne pour les colonies (*Crown Agents for the Colonies*).

1. Le Trésor de la Gold Coast possède un compte à la *Bank of British Africa* et à la *Barclay's Bank (Dominions, Colonies and Overseas)*. Ces deux banques ont une vingtaine de succursales et d'agences dans la colonie.

2. L'agence générale, qui constituait autrefois un office autonome, a été supprimée par un décret du 17 mai 1934; les services de l'agence ont été incorporés au ministère des Colonies.

Cette agence, dont la compétence est limitée aux colonies de la Couronne, les dominions ayant chacun leurs propres agences, est dotée de l'autonomie financière. Elle est chargée non seulement de l'exécution des dépenses des colonies en Grande-Bretagne, mais encore de l'émission des emprunts coloniaux et du service de leurs intérêts et de leur amortissement. Elle gère le portefeuille des fonds de réserve, d'amortissement, etc... En outre, comme on l'a déjà vu, c'est elle qui s'occupe du recrutement des fonctionnaires de certains services. Enfin, des questions diverses, comme l'émigration, font également partie de ses attributions.

Elle est dirigée par quatre agents entre lesquels les affaires sont réparties suivant leur nature, et non par groupes de colonies. Elle possède un personnel presque aussi nombreux que celui du *Colonial Office*.

Les dépenses de l'agence sont couvertes par des commissions proportionnelles au montant des affaires qu'elle traite. Le pourcentage de ces commissions est en moyenne inférieur à 0,25 %. On voit donc que l'agence, qui ne coûte rien à l'État, coûte assez peu de chose aux colonies.

Les trésoriers de chaque colonie doivent fournir à l'avance les provisions nécessaires, de manière à éviter, autant que possible, que les comptes qui leur sont ouverts dans les écritures de l'agence ne présentent de découverts. Cette disposition rappelle celle de l'article 255 du décret du 30 décembre 1912, aux termes duquel les comptes de provision des services locaux, tenus dans les écritures du Trésor métropolitain pour chacune de nos colonies, ne doivent jamais être débiteurs. Toutefois, la réglementation anglaise est moins stricte que la nôtre¹; elle

1. Ou tout au moins que ne l'était la nôtre jusqu'à la loi de finances du 31 mars 1932, dont l'article 70 autorise le ministre des Finances à consentir, sur les ressources du Trésor, des avances aux colonies, en cas d'insuffisance momentanée de leur trésorerie.

admet que l'agence puisse consentir, exceptionnellement, des avances aux gouvernements coloniaux (*Regulations*, 286). Ces avances portent intérêt au profit de l'agence.

L'ensemble des provisions constitue ce qu'on appelle le *Joint Colonial Fund* et les sommes disponibles de ce fonds servent à faire des avances aux colonies dont le compte est en déficit, et des prêts à court terme en Grande-Bretagne. Les intérêts de ces prêts et de ces avances constituent pour l'agence des ressources importantes et lui permettent de modérer le taux des commissions qu'elle demande aux gouvernements coloniaux pour les services qu'elle leur rend.

Les achats de matériel sont faits sur la demande des gouvernements ; au-dessus d'un certain chiffre, l'approbation du secrétaire d'État est nécessaire.

L'agence tient ses comptes par colonies. Elle en fournit des relevés mensuels aux trésoriers intéressés qui classent immédiatement les dépenses et les incorporent dans leur comptabilité.

La comptabilité de l'agence est soumise au contrôle du *Director of Colonial Audit* (voir plus loin) sauf en ce qui concerne certaines affaires traitées pour le compte de la métropole et par conséquent soumises au contrôle du *Comptroller and Auditor General*.

E) Clôture des exercices.

Le budget est exécuté suivant le système de la gestion : l'exercice est clos au dernier jour de l'année financière. Ce principe qui est, comme on sait, appliqué en Angleterre, sous réserve de certains tempéraments, est consacré, en matière de finances coloniales par les articles 271, 272 et 203 des *Regulations*. Les autorisations de dépenses conférées par la loi de finances expirent au terme de l'année financière à laquelle elles s'appliquent : Il en est de même des autorisations de dépenses

données, par *General Warrant*, *Special Warrant* ou réquisition. Si des crédits sont nécessaires pour achever des services prévus au budget de l'année qui finit, aucun report n'est possible et la dépense doit être imputée sur les crédits de l'exercice suivant (art. 271).

C'est la date des paiements ou des recouvrements qui fixe l'imputation de la dépense à tel ou tel exercice. En aucun cas il ne doit être procédé à des paiements anticipés pour utiliser des reliquats de crédits ; ces reliquats doivent tomber en annulation ; ils ne peuvent être mis en réserve, par virement à un compte d'attente ou de toute autre façon, pour servir à effectuer des paiements après clôture de l'année financière. Inversement, les paiements normalement imputables à un exercice ne doivent pas, *autant que possible*, être retardés dans le but d'éviter un dépassement de crédits (art. 272).

Reste à savoir comment ces règles, si strictes en apparence, sont appliquées pratiquement. Les mots « *autant que possible* », qui sont dans le texte de l'article 272, semblent montrer que son auteur n'avait pas beaucoup d'illusions à cet égard.

En ce qui concerne les recettes, rappelons que, aux termes de l'article 203, les recouvrements effectués au titre des exercices clos sont portés à l'actif du budget de l'exercice en cours.

Enfin, signalons que les dettes et les créances de la colonie sont soumises à la prescription sexennale qui s'applique en Angleterre aux collectivités publiques comme aux personnes privées.

F) *Fonds de réserve, fonds et comptes divers.*

Ressources de la Trésorerie.

Dans toutes nos colonies, il existe un Fonds de réserve et de prévoyance, « destiné à subvenir aux besoins courants, à l'insuffisance des recettes annuelles et aux dépenses extraordinaires

que des événements imprévus peuvent nécessiter ». (Décret du 30 décembre 1912, article 258.)

Le chapitre xv du décret financier réglemente minutieusement le fonctionnement de ces Fonds, dont le rôle a été par ailleurs précisé par la circulaire ministérielle du 28 novembre 1911, et par la circulaire du 22 mars 1913, qui fait envoi du décret financier.

Ce rôle est multiple :

a) Dans nos colonies, où il n'existe ni dette flottante, ni compte courant dans les banques, et où, en principe, le compte de fonds du service local ne peut pas être débiteur, c'est la Caisse de réserve qui est appelée à remplir en quelque sorte le rôle de banquier des budgets. On pare aux insuffisances momentanées des recettes par des prélèvements temporaires sur la Caisse qui sont remboursés dès que les recouvrements le permettent.

b) Si, en fin d'exercice, le budget se solde par un déficit, ce déficit est couvert par un prélèvement définitif sur la Caisse et inversement, s'il se solde en excédent, l'excédent est versé à la Caisse, qui joue ainsi le rôle de régulateur des budgets.

c) Des prélèvements exceptionnels peuvent être opérés pour faire face aux calamités imprévues ;

d) La Caisse constitue une réserve qui, lorsque les circonstances paraîtront favorables, pourra servir à entreprendre un programme de travaux, sans avoir recours à l'emprunt ;

e) Enfin, le montant de la caisse sert de témoin de la situation financière de la colonie.

Pour remplir ces diverses fonctions, la caisse est divisée en deux parties :

1° Les fonds disponibles qui constituent un fonds de roulement destiné à faire face aux besoins courants de l'exercice (rôles a et b) ;

2° La réserve proprement dite, destinée, aux termes de la

circulaire du 22 mars 1913, « à subvenir aux besoins exceptionnels (désastres ou calamités publiques) et surtout à préparer l'avenir en constituant une masse suffisante pour permettre d'effectuer d'importants travaux d'utilité publique ».

Cette masse, qui joue aussi le rôle de témoin de la situation financière dont parle la circulaire de 1911, est immobilisée jusqu'au moment de son utilisation. Elle peut être employée aux termes de l'article 261 du décret financier :

1° En rentes sur l'État, en valeurs du Trésor, ou en obligations dont l'amortissement et l'intérêt sont garanties par l'État ;

2° Dans la proportion d'un quart des fonds placés, en emprunts des colonies non garantis par l'État ;

3° Dans la proportion d'un quart des fonds placés, et sous réserve de l'approbation du ministre des Colonies, en avances ou en prêts productifs d'intérêts à d'autres colonies.

Quant aux fonds disponibles, au moment du règlement annuel de chaque exercice, ils ne doivent pas être inférieurs à un minimum fixé pour chaque colonie par un arrêté des ministres des Colonies et des Finances. S'ils tombaient au-dessous, la colonie devrait immédiatement vendre les valeurs de la Caisse, jusqu'à concurrence de la somme nécessaire pour parfaire le minimum.

Les intérêts des valeurs appartenant à la caisse sont, en vertu du principe de l'universalité, versés au budget.

* * *

Dans les colonies de la Couronne, il existe aussi des Fonds de réserve, mais les *Regulations* sont muettes à leur égard.

En fait, les choses se passent de la façon suivante : les Anglais ne s'astreignent pas, comme nous, à équilibrer les comptes définitifs des exercices par des prélèvements sur la

Caisse de réserve, en cas de déficit, ou par des versements, en cas d'excédents. Les excédents et les déficits sont reportés d'année en année ; et comme, grâce à la prudence des évaluations budgétaires, les excédents accumulés des exercices successifs surpassent les déficits, ce report présente toujours un solde créditeur qui constitue un fonds de roulement analogue aux fonds disponibles de nos Caisses de réserve.

Ce fonds de roulement est en général suffisant pour alimenter les besoins courants de la trésorerie. Mais il ne faut pas perdre de vue que, le cas échéant, celle-ci a d'autres ressources à sa disposition. En effet, comme nous l'avons vu, le compte du service local dans les écritures de l'agence de la Couronne, et ses comptes courants dans les banques qu'il charge du soin d'effectuer ses paiements peuvent, temporairement, présenter des soldes débiteurs¹.

1. En pratique, les colonies usent assez rarement de ces deux moyens de trésorerie que constituent les avances de l'agence et des banques, afin d'éviter d'avoir à en payer les intérêts.

En particulier, la *Gold Coast* a pu jusqu'à présent, se dispenser d'y recourir. Mais il n'en a pas toujours été de même pour les autres colonies de l'Afrique occidentale britannique.

Remarquons d'ailleurs que le système fiscal de la *Gold Coast*, basé surtout sur les droits de douanes, assure une alimentation relativement régulière des caisses du Trésor, tout au moins en ce qui concerne les droits à l'importation, car, au contraire, les droits à l'exportation perçus principalement sur le cacao, ne rentrent qu'au moment de la traite de ce produit qui commence en octobre. On peut donc se contenter d'un fonds de roulement relativement faible.

Au contraire, les budgets de certaines de nos colonies, en particulier les budgets locaux de l'A. O. F., sont alimentés surtout par les impôts directs. Les indigènes devraient les payer au début de l'année, sur les économies provenant de la récolte précédente, constituant ainsi une sorte de cagnotte où l'on pourrait puiser jusqu'à la fin de l'exercice. Mais en période de crise, c'est souvent l'inverse qui se produit. Les contribuables attendent la récolte de l'année pour s'exécuter et les fonds ne rentrent alors, en général, que vers la fin de l'exercice. Dans ces conditions, pendant les premiers mois de l'année, les dépenses excèdent de beaucoup les recettes, d'où la nécessité d'avoir un fonds de roulement relativement important.

Quand le fonds de roulement paraît avoir atteint un montant excessif, sans d'ailleurs qu'aucune limite soit imposée, un versement est effectué au Fonds de réserve.

Toutes les ressources de ce Fonds peuvent être immobilisées, puisqu'il n'a pas à jouer le rôle de banquier du budget. Il n'existe pas, à notre connaissance, de texte pour en réglementer l'emploi. En tout cas, que cela résulte d'une règle écrite ou d'un simple usage, les valeurs appartenant au Fonds de réserve de la Gold Coast sont uniquement constituées par des titres des emprunts des dominions, de l'Inde et des colonies de la Couronne, y compris la Gold Coast elle-même.

Le Fonds est géré pour le compte de la colonie par l'agence de la Couronne qui effectue les achats et les ventes de titres.

Quant aux versements et aux prélèvements sur le Fonds, ils nécessitent la double autorisation du conseil législatif et du secrétaire d'État.

Ajoutons que les réserves de la colonie ne sont pas formées seulement par le Fonds. Il faut y ajouter le montant des fonds d'amortissement des emprunts (voir chapitre x), des prêts consentis aux municipalités, du Fonds de renouvellement du chemin de fer, des fonds provenant de legs faits à la colonie, du compte de dépréciation des investissements, la balance active du compte de garantie des fonctionnaires, etc...

Nous aurons plus loin à revenir sur le Fonds de renouvellement du chemin de fer et sur les fonds d'amortissement. Bornons-nous à dire ici que les ressources de ces fonds et de ces comptes sont gérées par l'agence de la Couronne qui les emploie en achats de titres des emprunts coloniaux et que, sauf pour le Fonds de réserve, les revenus de ces placements profitent aux fonds intéressés et non au budget. On pourrait être tenté de voir là une dérogation au principe de l'universalité. Mais comme les ressources des fonds ne peuvent en sortir que sous la forme de

prélèvements autorisés par le conseil législatif et le secrétaire d'État, et que les sommes ainsi prélevées ne peuvent être affectées qu'à des dépenses figurant au budget général de la colonie, la dérogation n'est qu'apparente. Il y a plutôt un simple décalage dans le temps, les recettes effectuées au cours d'un exercice figurant plus tard, sous forme de prélèvements, au budget pour le compte duquel elles sont utilisées.

Pour le Fonds de réserve, les intérêts des placements figurent, depuis 1931, au budget général. Mais il est probable que cette mesure a été prise plutôt pour une raison pratique : la difficulté d'équilibrer le projet de budget, que pour des raisons théoriques.

G) *Comptabilité des ordonnateurs et des comptables.*

Les chefs de service tiennent pour leur service la comptabilité des dépenses engagées en suivant la nomenclature budgétaire. Dès que le trésorier a reçu notification des dépenses effectuées par l'agence de la Couronne et qu'il les a reportées dans ses comptes avec les imputations voulues, il en avise les chefs de service, de manière à ce qu'ils puissent mettre à jour leurs livres de comptabilité (art. 269 et 316).

Les livres tenus par le trésorier sont : le livre de caisse, le sommier récapitulatif, le livre journal principal et les journaux subsidiaires, le grand livre et enfin tous les livres auxiliaires jugés nécessaires (art. 304).

Les détails relatifs à la tenue de cette comptabilité, ainsi qu'aux états et rapports périodiques que doit fournir le trésorier sont donnés dans les articles 303 à 310, 354 et 355 des *Regulations*.

H) *Comptabilité matières. Marchés de travaux
et de fournitures.*

Le matériel et les matières sont achetés soit sur place, soit à l'extérieur. Sont achetées sur place uniquement les marchandises produites dans la colonie ou celles que l'on peut y trouver dans des conditions aussi avantageuses qu'en se les procurant au dehors (art. 337). Au-dessus d'un certain chiffre, fixé par la législation locale, les marchés de fournitures ou de travaux sont passés après adjudication publique. Si aucune offre n'est faite ou si le gouverneur a des motifs sérieux de croire qu'il y a eu collusion entre les soumissionnaires, ou s'il trouve leurs offres excessives, il peut traiter de gré à gré. Les commissions d'adjudication doivent comprendre au moins trois membres désignés par le gouverneur (art. 338). Tous les achats à l'extérieur sont faits par l'intermédiaire de l'agence de la Couronne. L'agence exécute toutes les commandes, à condition qu'elles lui soient transmises par le fonctionnaire compétent, sans avoir à vérifier si les règles concernant l'engagement des dépenses ont été respectées ; elle n'a pas à consulter le secrétaire d'État à moins qu'elle n'ait de raison sérieuse de mettre en doute la régularité de la réquisition (art. 340).

Aucune commande ne peut être faite directement par les gouvernements coloniaux ; le cas échéant, ceux-ci peuvent néanmoins exprimer le désir que le matériel demandé soit acheté à une maison de commerce déterminée ; l'agence doit alors déférer à ce désir, à moins qu'elle n'estime qu'il serait contraire à l'intérêt de la colonie de le faire ; dans ce cas elle donne les explications voulues au gouvernement intéressé (art. 341). Exceptionnellement, les gouvernements sont autorisés à faire des achats directs dans les pays limitrophes de la colonie ; ils doi

vent alors, autant que possible, se conformer aux règles posées par l'article 338 (art. 342).

Les comptables matières doivent tenir à jour un inventaire du matériel contenu dans leurs magasins. Des vérifications doivent être faites par les chefs de service et par des commissions nommées à cet effet par le gouverneur. En cas de pertes ou de détériorations, les sorties des écritures ne peuvent se faire qu'avec l'autorisation du gouverneur ; s'il y a eu fraude ou négligence de la part du comptable responsable et que le gouverneur veuille le décharger, en tout ou en partie de sa responsabilité pécuniaire, l'autorisation du secrétaire d'État est nécessaire (art. 345). Les réformes de matériel hors d'usage sont prononcées par le gouverneur sur le vu d'un procès-verbal établi par une commission nommée par lui. Le matériel hors d'usage est vendu aux enchères publiques, sauf décision contraire du gouverneur. Le matériel non susceptible d'être vendu doit être détruit à moins qu'il ne puisse être utilisé par un autre service public ; il est alors pris en charge par ce service sur un registre spécial (art. 346 et 347).

§ 4. — LE CONTRÔLE DU BUDGET

Le contrôle des services financiers comprend dans les colonies françaises, d'une part un contrôle administratif et d'autre part un contrôle juridictionnel.

Le contrôle administratif est d'abord le contrôle hiérarchique exercé par les chefs des services financiers sur leurs subordonnés et, d'une manière générale, par le gouverneur sur tous les fonctionnaires de la colonie dans les conditions déterminées par les articles 154 à 156 et 392 à 396 du décret du 30 décembre 1912. A ce contrôle hiérarchique se superpose celui des missions de l'inspection des colonies et celui des contrôleurs financiers

institués dans les quatre gouvernements généraux de l'Indochine, de Madagascar, de l'A. O. F. et de l'A. E. F.

Le contrôle juridictionnel est exercé par la Cour des Comptes en premier et en dernier ressort, sauf pourvoi en cassation devant le Conseil d'État, excepté dans le cas particulier des budgets régionaux, provinciaux, municipaux et des établissements publics inférieurs à 250.000 francs qui sont examinés par le conseil privé, sauf appel devant la Cour des Comptes.

Dans le système anglais, le contrôle administratif est exercé par le gouverneur, par les chefs de service et par le trésorier dans les conditions prévues par les articles 188 à 191 et par l'article 300 des *Regulations*. Aux termes de l'article 300, le gouverneur doit désigner des commissions chargées de vérifier, à la fin des opérations du dernier jour de l'année financière, l'encaisse de la trésorerie, la balance des comptes en banque et le montant des timbres, tant au chef-lieu qu'au siège des pairies et des agences des banques. Dans le cours de l'année, des commissions doivent être nommées de temps en temps pour procéder à l'improviste à des vérifications du même genre.

Il n'existe pas, auprès du *Colonial Office*, ce précieux auxiliaire que constitue chez nous le corps de l'inspection des colonies ; il n'y a donc pas d'inspections mobiles à intervalles réguliers ; des commissions d'enquête sont parfois chargées par le secrétaire d'État de missions aux colonies, mais seulement à la suite de faits précis d'une certaine gravité. C'est ainsi qu'a été désignée, à la fin du siècle dernier, la *West India Royal Commission*, pour enquêter sur les difficultés financières des Antilles ¹.

Mais le contrôle le plus efficace est exercé par un service spécial, existant dans chaque colonie, l'*Audit Department*.

1. Voir Perraut. Étude sur le régime financier des colonies anglaises. *Thèse Paris*, 1904, p. 246.

Les colonies les plus importantes comme l'Inde ont leurs propres *General Auditors* dépendant directement du secrétaire d'État. Dans la plupart des colonies de la Couronne, et notamment en Gold Coast, le service du contrôle dépend du *Colonial Audit Department* établi à Londres ¹.

Les attributions de l'*Audit Department* ne sauraient être comparées à celles des contrôleurs financiers de nos gouvernements généraux. En effet, d'une part les contrôleurs anglais sont nommés par le ministre des Colonies, alors que chez nous les contrôleurs financiers sont nommés par décret signés par le ministère des Finances, après avis du ministère des Colonies. En outre et surtout, nos contrôleurs financiers sont chargés principalement de surveiller les engagements de dépenses et de fournir leur avis sur les projets de budget. Or, ni l'une ni l'autre de ces deux attributions ne font partie du rôle des *auditors* anglais. Ceux-ci sont simplement chargés d'exercer un contrôle en cours d'exécution de budget, et surtout un contrôle *a posteriori* correspondant à celui qu'exerce chez nous la Cour des comptes ². Leur rôle est analogue à celui que joue à l'égard du budget métropolitain le *Comptroller and Auditor General*, sauf qu'ils n'interviennent pas pour autoriser les engagements de dépenses. Les attributions du service du contrôle sont définies par les articles 191 à 193 et 319 à 336 des *Regulations*. Le contrôleur et ses subordonnés peuvent examiner à tout instant les registres et les rapports de comptabilité, et les comptables doivent leur donner toutes facilités pour l'examen de ces documents. Ils doivent répondre dans le plus bref délai aux

1. Autrefois les fonctionnaires du contrôle dépendaient directement du gouverneur. Les inconvénients évidents de cette solution l'ont fait abandonner, de même que chez nous on a supprimé les contrôleurs coloniaux appartenant à l'administration active.

2. Toutefois, le contrôle de l'*Audit Department* n'a pas un caractère juridictionnel à l'égard des comptes.

questions qui leur sont posées par le service du contrôle (art 192 et 193).

Le trésorier doit fournir au contrôleur à la fin de chaque mois un résumé des dépenses et des recettes établi par chapitres, une liste des paiements et des recouvrements établie par articles, et les pièces justificatives correspondantes classées dans l'ordre de cette liste (art. 317 et 319). Des copies des rapports établis par les commissions de vérification prévues par l'article 300 doivent être adressées au service du contrôle (art. 320). Le plus tôt possible après l'expiration de l'année financière, le trésorier doit fournir un résumé par chapitre des dépenses et des recouvrements effectués au cours de l'année financière. Ce résumé doit être accompagné d'états détaillés établis par article et donnant, en regard des chiffres réels, les chiffres prévus au budget, avec l'explication des différences en plus ou en moins (art. 321 et 322). Remarquons, en passant, que c'est au trésorier et non, comme chez nous, aux ordonnateurs qu'il appartient de produire le compte définitif des dépenses de l'exercice.

Le contrôleur vérifie les comptes, y compris les comptes de fonds d'emprunts. Il s'assure que les règles concernant l'exécution des dépenses et des recettes et la tenue des livres de comptabilité ont bien été observées, qu'il n'y a pas eu de dépassement de crédits par rapport aux crédits primitifs et additionnels. Il contrôle également la comptabilité matières. Il informe le gouverneur des irrégularités qu'il a pu constater.

Dans le plus bref délai possible après l'examen des comptes annuels, le contrôleur établit un rapport sur l'exécution du budget, où il indique notamment les retards qui ont pu se produire dans les recouvrements, la manière dont les règlements financiers sont appliqués et dont sont tenus les comptes de la colonie, et enfin les améliorations qui lui paraissent désirables dans le contrôle et la recherche des fraudes. Il adresse ce rapport

à la fois au secrétaire colonial et au directeur du *Colonial Audit*. Dans les colonies où le contrôleur est indépendant de la direction du contrôle colonial, son rapport n'est adressé qu'au secrétaire colonial. Dans tous les cas, le gouverneur devra présenter le rapport du contrôleur au conseil législatif et en adresser une copie au secrétaire d'État (art. 335). Le cas échéant, le gouverneur doit immédiatement rendre compte au secrétaire d'État des motifs qui l'ont amené à passer outre à une opinion exprimée par le contrôleur en matière de comptabilité publique (art. 336).

Les fonctionnaires du contrôle sont irresponsables. Ils ne doivent être chargés d'aucune fonction susceptible de les gêner dans l'accomplissement de leurs fonctions de contrôleur, sans l'autorisation expresse du directeur du contrôle colonial ou du secrétaire d'État (art. 328).

Enfin aux termes de l'article 325, l'examen des comptes par le contrôleur ne saurait avoir pour résultat de dégager la responsabilité des chefs de service, du trésorier et des comptables au cas où une faute de leur part serait découverte ultérieurement.

Le contrôle de l'*Audit Department* paraît donner toute satisfaction. Il a, entre autres avantages, celui d'être rapide, beaucoup plus que ne l'est chez nous celui de la Cour des comptes.

Il est enfin intéressant de noter que, contrairement à ce qui se passe chez nous, le ministère des Finances n'intervient nullement dans le contrôle des finances coloniales anglaises. En effet, le *Colonial Audit Department* de Londres et les *Audit Departments* des colonies dépendant uniquement du *Colonial Office*.

CHAPITRE VIII

BUDGETS DIVERS

Nous étudierons successivement dans ce chapitre les budgets annexes du chemin de fer et du port de Takoradi, le budget du collège d'Achimota, les *native treasuries* et les budgets municipaux.

§ 1. — LE BUDGET ANNEXE DU CHEMIN DE FER

Les recettes et les dépenses du chemin de fer figuraient autrefois au budget général. Ce n'est que depuis l'exercice 1927-1928 qu'elles constituent un budget annexe.

Ce budget se divise en quatre parties :

- 1^o Le budget ordinaire (*Railway Recurrent Estimates*) ;
- 2^o Les dépenses alimentées par des prélèvements sur les fonds de renouvellement (*Railway Renewals Fund*) ;
- 3^o Les dépenses extraordinaires sur les fonds du budget général (chapitre 32) ;
- 4^o Éventuellement, les dépenses sur fonds d'emprunts.

Le budget ordinaire comprend, en recettes, les recettes d'exploitation, et, en dépenses, les dépenses d'exploitation, les dépenses d'entretien courant, les pensions de retraite des anciens agents du chemin de fer, et les dépenses correspondant aux intérêts et à l'amortissement de la portion des emprunts émis par la colonie qui a été consacrée à la construction du chemin de fer. Ces deux derniers points méritent d'attirer l'attention : le

budget du chemin de fer, qui prend à sa charge le service des emprunts nécessaires à sa construction et les pensions de ses agents, présente les caractères d'un véritable budget industriel¹. Il n'en est pas de même des budgets annexes des chemins de fer de nos gouvernements généraux ; ceux-ci sont de simples budgets d'exploitation et le service des emprunts nécessités par leur construction incombe au budget général. Malgré la lourde charge que représente pour lui le service des emprunts, le budget ordinaire du chemin de fer de la Gold Coast se solde, pour l'exercice 1935-36, par un déficit insignifiant de £ 10.969 couvert par une subvention du budget général (chapitre 31). Il est vrai qu'aucun versement n'est prévu au Fonds de renouvellement et que, par contre, les dépenses de renouvellement, alimentées par un prélèvement sur ce Fonds, sont évaluées à £ 245.234.

Les recettes s'élèvent à £ 814.573, se répartissant comme suit :

1 ^o Transport des voyageurs	128.000
2 ^o Transport des marchandises	660.000
3 ^o Recettes diverses	25.000
4 ^o Service des transports ²	1.573

Les dépenses sont divisées en sept chapitres désignés par les sept premières lettres de l'alphabet :

A. Voies et bâtiments	£ 77.205
B. Traction	164.265
C. Exploitation	69.795
D. Direction et comptabilité	35.695
E. Versement au Fonds de renouvellement.	—
F. Dépenses diverses.	477.009
G. Service des transports.	1.573
Total.	<u>825.542</u>

1. En toute rigueur, il faudrait tenir compte de la partie des frais de construction couverte par les ressources ordinaires du budget général. Mais cette partie ne constitue qu'une fraction relativement faible du total des dépenses de premier établissement.

2. Le chemin de fer assure ce service lui-même, sans recourir au ser-

Aux chapitres A et B sont imputés, outre les dépenses de personnel afférentes aux services de la voie et de la traction, les dépenses d'entretien courant. Il est pourvu aux grosses réparations de la voie et du bâtiment, ainsi qu'au remplacement du matériel roulant hors d'usage, par des prélèvements sur le Fonds de renouvellement.

Le chapitre F, qui est le plus volumineux, se divise en trois parties bien distinctes :

1° Remboursements de services rendus par les autres services publics de la colonie.	£ 17.082
2° Pensions	36.000
3° Intérêts et amortissement de la portion des emprunts de la colonie imputable au chemin de fer	423.927

On voit l'importance du rôle joué dans l'ensemble du budget par le service des pensions et surtout des emprunts. Leur somme représente 56 % du total des dépenses du chemin de fer, et, si on la défalquait de ce total de manière à ne conserver que les dépenses d'exploitation, on aurait un budget très largement excédentaire. La situation du chemin de fer est donc, malgré la crise qui a obligé à diminuer certains tarifs, très prospère. Cela tient :

1° Au fait que le volume du trafic n'a pas fléchi dans de trop fortes proportions ;

2° A ce que les distances de transport sont faibles, ce qui a permis de maintenir, en dépit de la baisse des cours, des tarifs

vice général des transports de la colonie. Les dépenses qui en résultent s'élèvent à £ 1.573 alors que les recettes venant en atténuation ne sont estimées qu'à £ 573. La différence est couverte par une subvention de £ 1.000 figurant au chapitre 20 du budget général (dépenses diverses). Le mémorandum du secrétaire colonial explique que, ce service de transports étant en somme tout à fait indépendant du service du chemin de fer, il aurait été illogique que ce dernier en supportât le déficit.

relativement élevés sans écraser le commerce d'exportation et d'importation ;

3° Aux compressions réalisées dans les dépenses.

Quant aux règles relatives à la préparation, au vote, à l'exécution et au contrôle du budget annexe, ce sont exactement les mêmes que celles que nous avons étudiées à propos du budget général. Il est donc inutile d'y revenir.

Il existe un Fonds de renouvellement (*Railway Renewals Fund*) analogue aux fonds de roulement et de réserves prévus pour nos chemins de fer coloniaux par l'article 267 du décret du 30 décembre 1912. Ce fonds est alimenté :

1° Par les excédents de recettes du budget ordinaire du railway ;

2° Par les intérêts des valeurs appartenant au fonds ;

3° Par la vente du matériel réformé.

En ce qui concerne les prélèvements, les achats et les ventes de titres, le régime du Fonds de renouvellement est identique à celui du Fonds de réserve de la colonie.

Pour l'exercice 1935-36, aucun versement du budget ordinaire n'est envisagé puisqu'on prévoit un déficit. Le montant estimé des intérêts et de la vente du vieux matériel s'élève seulement à £ 13.750, alors qu'on opère un prélèvement de £ 245.234 pour des achats de matériel roulant et pour la réfection de la voie entre Accra et Mangoase.

Le montant du Fonds qui s'élevait, au 31 mars 1935, à £ 632.580 sera donc ramené à £ 400.000 environ.

§ 2. — LE BUDGET ANNEXE DU PORT DE TAKORADI

Les recettes et les dépenses afférentes aux ports de la Gold Coast sont inscrites au budget général sauf en ce qui concerne le port de Takoradi pour lequel, à cause de son importance et des

dépenses considérables qu'a exigées son établissement, on a créé un budget annexe ¹.

Les dépenses s'élèvent à £ 179.160 dont £ 154.138, soit 86 %, pour les intérêts et l'amortissement des emprunts.

Il n'existe pas de fonds de renouvellement.

Rappelons enfin que le port de Takoradi est placé sous la direction du chef de service du chemin de fer.

§ 3. — LE BUDGET DU COLLÈGE D'ACHIMOTA

Le collège d'Achimota est un office autonome dont les recettes sont constituées par les droits de scolarité et d'internat et surtout par une subvention du budget général dont le montant, qui s'était élevé pendant plusieurs années à £ 68.000, a été ramené, depuis l'exercice 1933-34, à £ 48.000.

Le budget est préparé par le principal du collège et voté par un conseil d'administration composé de la façon suivante :

1^o Le principal du collège.

2^o Le chef de service de l'enseignement.

3^o Quatre membres européens désignés tous les ans par le gouverneur.

4^o Six membres indigènes, dont quatre sont désignés par le conseil, et les deux autres par l'association des anciens élèves du collège.

5^o Un membre désigné par le conseil pour représenter les missions.

6^o Trois membres du personnel du collège, dont un indigène, élus par leurs collègues.

Aucune autorisation du gouverneur, du conseil législatif ou

1. Le port, dont la construction est à peine terminée, a coûté plus de 3 millions de livres sterling. C'est par lui que s'exporte tout le minerai de manganèse (300.000 tonnes par an, environ) et à peu près le tiers du cacao produit par la colonie, les deux autres tiers s'embarquant à Accra.

du secrétaire d'État n'est requise; c'est donc l'autonomie complète. Les finances sont d'ailleurs gérées avec soin, comme le prouve le fait que, pendant plusieurs années, une partie appréciable de la subvention a été restituée à la colonie en fin d'exercice, jusqu'à la réduction de £ 20.000 qu'on lui a fait subir en 1933.

Le collège possède un Fonds de réserve et un Fonds de renouvellement, dont les montants respectifs atteignaient £ 11.378 et £ 1.115 à la date du 31 mars 1935.

§ 4. — LES NATIVE TREASURIES

Les provinces et les districts, qui sont des subdivisions administratives à caractère artificiel, n'ont pas de budget. Par contre, dans les circonscriptions et les divisions, les chefs indigènes continuent à percevoir des droits et des taxes conformément à la coutume, pour subvenir aux dépenses de l'administration et de la justice indigènes. Il en résulte une multitude de petits budgets, gérés sous la surveillance des commandants de districts. Pour permettre à leur contrôle de s'exercer d'une manière efficace, et pour éviter, dans la mesure du possible, les abus que la mentalité des chefs indigènes donne tout lieu de craindre¹, on a cherché dernièrement à donner à ces budgets, qui avaient jusqu'alors un caractère plus ou moins occulte, une existence officielle. Néanmoins, on n'a pas voulu risquer de heurter les traditions indigènes en permettant à l'administration européenne de s'immiscer trop ouvertement dans les affaires locales. Aussi l'ordonnance n° 23 du 12 octobre 1931, qui institue, sous le nom de *native treasuries*, ou de *stool treasuries*,

1. Notons aussi que, si ces abus devenaient trop criants, leurs auteurs risqueraient de se faire déposer dans les conditions qu'on a vues au chapitre III.

ces budgets officiels, ne les impose-t-elle pas. Elle se borne à autoriser les chefs de circonscription à prendre des arrêtés pour les créer. En fait, les chefs n'ont pas manifesté beaucoup d'enthousiasme. A l'heure actuelle, il y a encore peu de *native treasuries*, et, pour l'exercice 1935-36, le total de leurs recettes ne s'élevait guère qu'à dix mille livres. Ces recettes sont constituées par le produit des amendes, des droits de justice, des droits de marché etc... Elles servent à payer les salaires des chefs, les frais d'entretien des marchés, certaines dépenses pour l'amélioration des conditions d'hygiène dans les villages, etc...

Les budgets sont préparés par une assemblée des chefs et des conseils de notables intéressés ; ils sont exécutés par les chefs eux-mêmes, sous la surveillance des commandants de districts.

Malgré le faible volume qu'elles atteignent actuellement, les *native treasuries* constituent une institution intéressante et appelée sans doute à prendre peu à peu une certaine extension. Il semble que le gouvernement, tout en persistant dans son attitude négative, souhaite vivement que les chefs usent plus souvent qu'ils ne l'ont fait jusqu'à présent de la faculté que leur donne l'ordonnance de 1931. Dans un discours prononcé le 14 mars 1934 à l'ouverture de la session du conseil législatif, le gouverneur sir T. S. W. Thomas insiste sur les avantages que présenterait, non seulement au point de vue financier, mais encore au point de vue de la bonne administration de la justice, un développement plus grand des *native treasuries*.

Ces budgets indigènes existent aussi en Nigeria où ils sont beaucoup plus importants, puisque le total de leurs recettes annuelles s'élève à plus de £ 1.500.000 (£ 1.666.143 pour l'exercice 1930-31). Mais ils sont alimentés presque uniquement par les impôts directs. Or il résulte des termes du discours précité de sir T. S. W. Thomas que le Gouvernement de la Gold Coast désire éviter d'avoir recours à la taxation directe, aussi bien

pour les budgets indigènes que pour le budget général de la colonie. Il paraît douteux, dans ces conditions, que les *native treasuries* de la Gold Coast puissent atteindre une importance comparable à celles de la Nigeria, car le produit des impôts et des taxes dont elles bénéficient ne saurait dépasser une limite relativement basse. En voulant les augmenter exagérément, on courrait le risque d'introduire une fiscalité compliquée, ce qui serait probablement plus fâcheux que d'établir un impôt direct simple, comme l'impôt de capitation qui fonctionne dans nos colonies d'Afrique, et, avec quelques variantes destinées à tenir mieux compte de la situation de fortune des contribuables, en Nigeria.

§ 5. — LES BUDGETS MUNICIPAUX

Bien avant l'établissement des *native treasuries*, des budgets avaient été créés dans les grandes villes dotées d'une organisation municipale. Jusqu'à l'année dernière, il n'existait que quatre budgets municipaux à Accra, Sekondi, Cape-Coast et Koumassi. L'ordonnance précitée du 11 mai 1935 (voir chapitre III) vient d'en créer un cinquième à Obuasi.

Les budgets sont votés par le conseil municipal (ou le conseil d'hygiène pour Koumassi et Obuasi), approuvés par le gouverneur et publiés au *Journal Officiel* de la colonie. L'ordonnateur est le président du Conseil ; les fonctions de receveur et de payeur sont remplies par le secrétaire du Conseil ; les comptes sont soumis à l'examen d'un contrôleur désigné, pour Accra, Cape-Coast et Sekondi, par le gouverneur, et, pour Koumassi et Obuasi, par l'administrateur en chef du territoire des Achantis.

Il existe trois sources de recettes : les impôts, les subventions du budget général et les produits des exploitations indus-

1. Voir le chapitre suivant.

trielles de la ville (services de transports en commun notamment).

Les impôts comprennent un impôt foncier et un certain nombre de taxes et d'impôts indirects, dont les plus importants sont les licences et les droits de marché. L'impôt foncier est proportionnel à la valeur locative des immeubles. Le taux de l'impôt est arrêté par le conseil ; mais il ne peut dépasser 10 % sans l'autorisation du gouverneur. Les immeubles dont la valeur locative est inférieure à un certain minimum fixé par le conseil entre les limites de deux livres et cinq livres, sont exonérés. La valeur locative est déterminée par des assesseurs nommés par le conseil ; les contribuables peuvent faire appel contre l'estimation des assesseurs devant un comité d'assiette (*assessment committee*) composé de trois membres du conseil.

Le montant total des budgets municipaux s'est maintenu, pour les derniers exercices, aux environs de £ 120.000, soit approximativement 5 % du montant du budget général.

Voici, pour l'exercice 1933-34, quelques chiffres extraits du *Blue Book*, publication annuelle contenant les statistiques des finances, du commerce extérieur et de la population de la colonie, les tarifs fiscaux et de nombreux renseignements numériques sur les services publics et la situation économique :

1° Ville d'Accra.

Total des recettes.	£ 37.296
Principales sources de revenus :	
Impôt foncier	£ 11.509
Autobus municipaux	7.913
Licences diverses	3.219
Droits de marché	2.337

2° Ville de Cape Coast.

Total des recettes.	£ 10.579
Principales sources de revenus :	
Subvention de la colonie.	3.250
Impôt foncier	1.725
Licences	944
Droits de marché	940

3° Ville de Sekondi.

Total des recettes	£	16.726
Principales sources de revenus :		
Subvention de la colonie	£	2.257
Impôt foncier		3.729
Licences		1.070
Droits de marché		1.048

4° Ville de Koumassi.

Total des recettes	£	54.696
Principales sources de revenus :		
Subvention de la colonie	£	7.905
Impôt foncier		5.586
Licences		18.930
Droits de marché		4.160

Ajoutons qu'en plus des subventions, le Gouvernement de la colonie consent des prêts aux municipalités. La situation des dettes municipales au 31 mars était la suivante :

	£	s.	d.
Accra	24.346	19	5
Cape Coast	9.175	12	5
Koumassi	31.158	4	6
Sekondi	Néant.		

CHAPITRE IX

LE RÉGIME FISCAL

Dans l'étude du régime fiscal des États européens, quand on compare les avantages et les inconvénients respectifs de l'impôt indirect, on donne comme arguments contre l'impôt indirect le fait que, s'appliquant généralement à la consommation de denrées de première nécessité, il frappe sans distinction le pauvre et le riche, et pèse lourdement sur les familles nombreuses. Au contraire, dit-on, l'impôt direct, susceptible, par une progressivité convenable, de tenir compte des facultés contributives de chacun, est plus équitable, car il permet, dans la mesure du possible, de réaliser l'égalité dans les sacrifices. Par contre, il est souvent accepté de plus mauvaise grâce que l'impôt indirect, que l'on paye presque sans s'en apercevoir.

Dans les colonies ¹, et surtout dans celles où l'évolution sociale de la population indigène est encore peu avancée, les arguments donnés en Europe en faveur de l'impôt direct perdent beaucoup

1. Il ne saurait être question de faire ici une longue discussion théorique sur les systèmes fiscaux des colonies. Cela nous entraînerait bien au delà du cadre de cette étude, aussi nous bornerons-nous à quelques considérations très générales. Signalons pourtant, qu'il ne semble pas que cette étude ait été faite avec le soin qu'elle aurait mérité. Dans la plupart des traités, les auteurs se sont contentés d'une énumération des impôts en vigueur. De son côté, le législateur colonial ne paraît pas, en la matière, s'être embarrassé de beaucoup de considérations théoriques ; son œuvre semble imprégnée d'empirisme plutôt qu'inspirée par des idées générales. On peut le regretter, étant donné l'importance évidente du problème, tant au point de vue politique et social qu'au point de vue économique.

de leur valeur : en effet, il est pratiquement impossible d'établir une assiette équitable dans des pays où, par la force des choses, la population indigène et, à plus forte raison, les ressources dont elle dispose ne peuvent faire l'objet que de recensements approximatifs, et où le cadastre est le plus souvent inexistant. La matière imposable est trop peu importante pour permettre l'établissement d'un système fiscal progressif ou même simplement proportionnel : les frais de perception absorberaient le plus clair du produit, et l'intérêt de la progressivité échapperait sans doute à la plupart des indigènes, qui n'ont pas, en général, la même conception que nous de la justice fiscale. Aussi est-on réduit, le plus souvent, à se contenter d'un impôt de capitation qui, s'il a le mérite de la simplicité, a le tort d'être plus lourd à supporter pour le pauvre que pour le riche et, de frapper plus durement les familles les plus nombreuses ¹.

L'impôt indirect colonial, lui, est surtout représenté par les droits de douanes ² : droits à l'exportation, et surtout droits à l'importation ; or, les populations indigènes, qui vivaient avant la conquête en économie presque fermée, produisent à peu près toutes les denrées nécessaires à leur subsistance. Les produits importés sont donc souvent des objets d'un luxe

1. Peut-être, cependant, ne faut-il pas exagérer l'importance de ces inconvénients. L'organisation administrative des villages indigènes pour rudimentaire qu'elle soit, et malgré l'absence d'une consécration officielle, n'en existe pas moins. Et il n'est pas douteux qu'à l'intérieur de la communauté, l'impôt de quotité que constitue la capitation se transforme en un impôt de répartition qui tient compte, dans une certaine mesure, de la situation de fortune des assujettis. Les défauts de la capitation sont malgré tout certains et on ne devrait l'admettre qu'à condition d'adopter un taux suffisamment léger.

2. Cette expression est prise ici dans le sens de droits perçus à l'entrée ou à la sortie des marchandises, qu'ils aient ou non un caractère protecteur. Il existe aussi, bien entendu, d'autres impôts indirects tels que les droits de timbre, d'enregistrement, etc... Mais ils ne jouent, dans les finances coloniales, qu'un rôle généralement secondaire.

relatif ¹, et il est parfaitement juste de les taxer. Parfois, aux droits de douanes s'ajoutent des droits de consommation sur des denrées locales ; quand il s'agit de produits nocifs, dont cependant le gouvernement n'a pas cru devoir prohiber la consommation (l'alcool et l'opium en Indochine, par exemple), les effets sociaux de l'impôt peuvent être encore excellents.

Si l'on ajoute à ces avantages d'ordre social les avantages d'ordre technique et psychologique résultant d'une perception plus facile, et enfin l'avantage déjà signalé d'une alimentation plus régulière de la trésorerie, il semble que l'on devrait accorder une préférence assez nette à l'impôt indirect et en faire la source la plus importante des finances coloniales. Malheureusement, cela n'est pas toujours possible. En effet, d'une part, le produit des impôts indirects est plus aléatoire ; leur rendement est fortement atteint en période de crise. D'autre part, des tarifs trop élevés risqueraient de faire fuir la matière imposable, de faire végéter le commerce extérieur et, par là, de nuire d'une façon incalculable au développement économique de la colonie. Aussi les impôts indirects sont-ils parfois loin de suffire à alimenter le budget et il est le plus souvent nécessaire d'avoir recours, dans une mesure plus ou moins large, à l'impôt direct. C'est le cas dans toutes les colonies françaises.

Les Anglais, qui ont certainement cherché à réduire le plus possible les impôts directs, ne sont pas arrivés partout à les supprimer. C'est ainsi qu'ils figurent pour une proportion relativement faible, mais cependant non négligeable, dans le budget de la Nigeria ². La Gold Coast, au contraire, a eu le privilège de

1. Ceci s'applique surtout aux colonies les plus arriérées, comme celles de l'Afrique tropicale, plus spécialement visées ici. Il n'en serait pas de même pour les colonies les plus évoluées qui sont, au contraire, tributaires de l'étranger pour la satisfaction de besoins parfois essentiels.

2. Ce sont des impôts analogues aux impôts de capitation de nos colonies d'Afrique. Mais alors que chez nous le seul procédé employé

pouvoir s'en passer jusqu'à maintenant, malgré la gravité de la dernière crise économique.

En 1923, le gouverneur de la Colonie, Sir R. S. Thomas, exprimait, dans son discours d'ouverture de la session du conseil législatif, la crainte d'avoir à établir des impôts directs. Mais depuis, l'amélioration de la situation économique a permis d'y renoncer¹. Le budget général vit donc exclusivement du produit des impôts indirects, si l'on fait abstraction des recettes des exploitations industrielles et des taxes. On peut en dire autant des *native treasuries*. Dans les budgets municipaux, il existe par contre un impôt foncier; mais son taux est très faible puisque, pour toutes les villes de la colonie, le produit total n'a jamais dépassé £ 25.000.

pour tenir compte, dans la mesure du possible, de la situation de fortune des contribuables consiste à faire varier le taux de la capitation suivant les cercles ou les subdivisions, en Nigéria, l'administration européenne fixe le contingent dû par chacun des villages, en tenant compte non seulement du chiffre de leur population, mais de leur richesse présumée. Ensuite, le soin de répartir le contingent dû par un village entre ses habitants au prorata de leurs facultés contributives, est laissé au chef de village assisté par le conseil des notables, tandis que dans nos colonies, théoriquement tout au moins, et sous réserve de ce qui a été dit dans la note de la page 155, le taux est uniforme pour tous les contribuables d'un même village.

La majeure partie de l'impôt va aux budgets indigènes. Une proportion variant de 30 à 50 p. 100 va au budget général. Pour l'exercice 1930-1931 la part du budget général a atteint £ 810.450 sur un total de recettes de £ 5.590.590. La part des collectivités indigènes constituent la presque totalité de leurs budgets, dont le montant s'est élevé à £ 1.666.143. En tout le produit des impôts directs a donc été de £ 2.400.000 environ (sans parler des impôts fonciers perçus au profit des municipalités), soit 300 millions de francs au cours de l'époque. La population totale s'élevant à 19 millions d'habitants, la charge a été en moyenne de plus de 15 francs par personne, enfants, femmes, et vieillards compris. Elle est comparable à celle qui est imposée à nos sujets de l'A. O. F.

1. Non seulement il n'y a pas d'impôt direct en argent, mais il n'existe pas non plus de prestations en nature. On sait que l'on désigne sous ce nom, dans nos colonies, un certain nombre de journées de travail dues à l'administration; ces journées sont utilisées à des travaux publics et en particulier à l'entretien des routes.

Les droits de douanes, comme on l'a vu en étudiant le projet de budget pour l'exercice 1935-36, représentent près des trois quarts des revenus du budget général. Ils comprennent des droits à l'importation et des droits à l'exportation.

Les droits à l'importation sont les plus importants. Ce sont surtout des droits spécifiques sur les boissons alcoolisées, le tabac, les tissus de coton, etc... Il existe aussi quelques droits *ad valorem*. Les tarifs sont les mêmes, quelle que soit l'origine des marchandises importées et le pavillon sous lequel elles ont voyagé. Pour les produits français, ceci est la conséquence de la convention franco-anglaise du 14 juin 1898. L'article 9 de cette convention stipule en effet l'égalité douanière dans une zone conventionnelle où le territoire actuel de la Gold Coast se trouve entièrement englobé, avec une partie de la Côte d'Ivoire, du Dahomey et de la Nigeria. La convention est conclue pour une durée de trente ans à partir du 1^{er} juillet 1929. Au delà de cette durée, elle est renouvelable par tacite reconduction et elle ne peut cesser de produire effet qu'à l'expiration d'un délai d'un an à partir du moment où l'une des puissances contractantes l'aura dénoncée. Pour les marchandises originaires des autres pays étrangers, rien n'aurait empêché l'établissement de droits différentiels. Le gouvernement n'a pas cru devoir le faire. Par contre, tout dernièrement l'entrée de certains produits japonais, notamment de tissus de coton à des prix défiant toute concurrence, a dû être contingentée.

Les droits à l'exportation frappent le cacao (£ 1 3s 4d par tonne), l'or, le diamant, les bois et les noix de kola.

Les recouvrements du service des douanes pour l'exercice 1934-35 se sont élevés à £ 1.906.080 sur un total de recettes de £ 2.778.055 ¹. Ils se répartissent de la façon suivante :

1. Ces chiffres sont extraits du rapport annuel du trésorier.

a) *Droits à l'importation* (en livres sterling) :

Vins et alcools ¹	211.285
Tabacs.	329.397
Tissus de coton.	195.222
Autres droits spécifiques	493.905
Droits <i>ad valorem</i>	144.883
Total.	1.374.692

b) *Droits à l'exportation* :

Cacaos.	276.671
Or	150.367
Diamants	42.190
Kolas	7.742
Bois.	3.728
Total.	480.698

c) *Droit de consommation sur les bières de fabrication*

locale ¹	25.666
-------------------------------	--------

d) <i>Produits divers</i>	25.024
-------------------------------------	--------

Total général	1.906.080
-------------------------	-----------

En dehors des droits de douanes, les seuls impôts perçus au profit de la colonie sont les licences (vente de certains produits, permis de circulation pour les automobiles, permis de port d'armes, permis de chasse, etc...), les droits de timbre, et les droits payés sous le nom de *profit taxes* et de *royalties* par les sociétés concessionnaires des mines d'or². Certains impôts que nous avons cru devoir introduire dans nos colonies, comme les droits de mutation et les droits d'enregistrement, n'existent pas en Gold Coast.

Les autres recettes sont constituées par le produit des exploitations industrielles (postes, imprimerie), par des recettes d'ordre et des recettes en atténuation de dépenses (frais d'hospitalisa-

1. Ce droit remplace pour les bières d'origine locale le droit à l'importation sur les bières d'origine étrangère.

2. L'*Ashanti Goldfields Corporation* est assujettie à un impôt (*royalty*) de 5 p. 100 de la valeur de l'or et des autres produits miniers qu'elle extrait. Le produit de cet impôt a été de £ 94.836 en 1934-1935. Les concessions des autres compagnies prévoient seulement un prélèvement (*profit tax*) de 5 % sur leurs bénéfices (£ 17.105 pour le même exercice).

tion etc...) par le produit des droits de justice et des amendes judiciaires et fiscales, par les intérêts des prêts consentis aux municipalités et des valeurs appartenant au Fonds de réserve, les produits du domaine, etc.¹...

Les règles concernant l'assiette et le recouvrement des impôts, y compris les douanes, sont établies par des ordonnances votées par le conseil et approuvées par le secrétaire d'État, dans les mêmes conditions que les autres dispositions législatives. Cependant, on se souvient que la Couronne s'est réservé le droit d'établir des tarifs douaniers préférentiels à l'égard de tel ou tel pays étranger (voir chapitre II).

Rappelons aussi qu'une ordonnance établissant un impôt est applicable jusqu'à ce qu'elle ait été modifiée ou rapportée sans qu'un vote annuel du conseil soit nécessaire pour autoriser la perception de cet impôt (voir chapitre VII) ².

1. Parmi les produits divers perçus par la colonie, le plus important est la part de la *Gold Coast* dans les revenus du *West African Currency Board*. Le *Board* est un organisme public dépendant de l'agence de la Couronne, et son personnel est nommé par le secrétaire d'État. Il joue le rôle de banque d'émission pour les quatre colonies de l'Afrique Occidentale et il est chargé, en outre, des mouvements de fonds entre ces colonies et la métropole. Cette double fonction est remplie, pour le compte du *Board* et sous son contrôle, par la *Bank of British West Africa*. Les trésoriers locaux sont, dans leurs colonies respectives, les représentants du *Board* (*Currency officers*). Les bénéfices du *Board* font l'objet de placements dont les revenus sont partagés entre la Nigeria, la Gold Coast, la Sierra-Leone et la Gambie suivant les instructions du secrétaire d'État. La Gold Coast a reçu de ce fait, en 1934-1935, £ 105.352.

2. Bien que le régime de la main-d'œuvre sorte du cadre de cette étude, il est difficile de passer complètement sous silence la question du travail forcé qui peut d'ailleurs être considérée, *lato sensu*, comme une question fiscale.

Les Anglais l'ont supprimé en Gold Coast. Au contraire, la chose n'a pas encore été possible dans nos colonies d'Afrique. Mais, conformément aux résolutions de la Conférence internationale du travail, le travail forcé n'existe plus que pour des fins d'intérêt public. En attendant le jour où la création d'un outillage économique suffisant permettra d'y renoncer, le recours, pour les grands travaux, à Madagascar d'abord, puis dans nos colonies d'Afrique, à l'emploi de la deuxième portion du

contingent (sorte de service civil, remplaçant, pour une partie des appelés, le service militaire) constitue une solution d'attente dont on ne saurait trop louer les mérites, tant au point de vue technique qu'au point de vue social. Des détails fort intéressants sur le fonctionnement de cette institution à Madagascar sont donnés dans l'ouvrage remarquable de M. le gouverneur général Olivier : *Six ans de politique sociale à Madagascar* (éditions Bernard Grasset).

CHAPITRE X

LES EMPRUNTS

Bien que la Gold Coast ait pu, comme on a eu l'occasion de le voir, réaliser des travaux importants au moyen de ses excédents budgétaires, ces excédents n'auraient pas permis une création suffisamment rapide de l'outillage économique nécessaire, et il a fallu recourir à l'emprunt.

Les emprunts sont votés, sur la proposition du gouverneur, par le conseil législatif et ils doivent être soumis à l'approbation du secrétaire d'État.

Le Parlement britannique n'a pas à intervenir, sauf dans le cas, d'ailleurs très rare, où la garantie de l'État est sollicitée¹. On sait que, pour les emprunts émis par nos colonies, la garantie de l'État français est au contraire presque toujours demandée ; et même quand elle ne l'est pas, l'autorisation des chambres est exigée si, pour des emprunts antérieurs non complètement amortis, la colonie intéressée a déjà fait appel à la garantie de l'État.

Les emprunts ne sont émis que pour des travaux productifs, et le programme des travaux envisagés doit être soumis aussi au vote du conseil législatif et à l'approbation du secrétaire d'État, avec l'estimation des dépenses correspondantes.

Si l'on ne dispose pas immédiatement des fonds d'emprunt nécessaires et si la situation financière le permet, les travaux peuvent être entrepris sans délai, et payés provisoirement au moyen des ressources ordinaires ; jusqu'à ce que la réalisation

1. La Gold Coast n'y a eu recours pour aucun de ses emprunts.

de l'emprunt permette le remboursement de cette avance, les dépenses sont imputées à un compte d'attente. Le montant des avances doit être également soumis au vote du conseil et à l'approbation du secrétaire d'État (*Regulations*, art. 281). Les dépenses prévues annuellement sur les fonds d'emprunt ne sont pas incorporées au budget ; mais un état détaillé des prévisions de dépenses et une situation indiquant les traitements du personnel engagé spécialement pour les travaux de l'emprunt doivent être annexés au budget et recevoir l'approbation du conseil et du secrétaire d'État (art. 282).

Si, en cours d'année, les prévisions s'avèrent insuffisantes, des crédits supplémentaires sont accordés dans les mêmes conditions que les crédits primitifs (art. 283).

Les autorisations de dépenses ne s'adressent qu'au gouverneur, et le trésorier ne peut faire de paiements que dans la mesure des délégations de crédits consenties par le gouverneur sous forme de *Loan Warrants* analogues au *Warrants* délivrés pour les crédits du budget général (art. 284).

On voit que, bien que le mot ne soit pas prononcé dans les *Regulations*, il s'agit, en fait, d'un budget spécial, annexé, comme chez nous, au budget général de la Colonie.

Les emprunts sont émis pour le compte des colonies par l'agence de la Couronne, qui choisit le moment où le marché lui paraît le plus favorable. C'est l'agence de la Couronne qui se charge également d'effectuer le service des intérêts et de l'amortissement.

Le tableau ci-dessous donne la liste des emprunts successifs de la Gold Coast, avec les textes qui les ont autorisés et les travaux auxquels ils ont été employés¹ :

1. A ce tableau, il y aurait lieu d'ajouter les deux prêts consentis par le *Colonial Development Fund* pour l'éclairage électrique de Cape Coast (£ 33.000), et pour l'alimentation en eau de Tamalé (£ 40.000).

TEXTE autorisant l'emprunt.	MONTANT de l'emprunt.	TAUX	DESTINATION
<i>Ordonnances :</i>			
N° 6 de 1898. }	1.098.000	3 %	Chemin de fer Sekondi à Koumassi.
N° 10 de 1900. }			
N° 14 de 1902. }	(racheté 1/ 3-35).	3 1/2 %	Chemin de fer d'Accra à Koumassi, Ports d'Accra et de Sekondi.
N° 4 de 1908. }	(racheté 1/ 5-35).		
N° 6 de 1910.	1.035.000	4 %	} Ports, chemins de fer et adductions d'eau.
N° 21 de 1919.	4.000.000	6 %	
N° 12 de 1925.	4.628.000	4 1/2 %	Port de Takoradi. Ligne de Huni-Valley à Kadé.
N° 1 de 1931.	1.170.000	4 1/2 %	Port de Takoradi et travaux divers.
N° 28 de 1934.	602.000	3 %	Remboursement anticipé de l'emprunt 3 1/2 % de 1.030.000.

Pour assurer l'amortissement de ces emprunts et en permettre, au besoin, le rachat anticipé, des fonds d'amortissement (*sinking funds*) ont été constitués pour chacun d'eux au moyen d'annuités budgétaires. Ces annuités d'amortissement viennent s'ajouter aux intérêts, et, pour chaque emprunt, l'annuité totale est partagée entre le budget général et les budgets annexes du chemin de fer et du port de Takoradi, proportionnellement à la répartition qui a été faite des sommes empruntées, le budget général prenant à sa charge tous les travaux autres que ceux du chemin de fer et du port de Takoradi.

Un fonds d'amortissement supplémentaire (*supplementary sinking fund*) avait été créé pour servir à des opérations d'amortissement, sans être affecté spécialement à tel ou tel emprunt. Son montant qui s'élevait à £ 235.037 a été consacré intégralement, à la date du 1^{er} mars 1935, au rachat anticipé de l'emprunt 3 % de £ 1.098.000, avec le fonds d'amortissement propre à cet emprunt.

L'emprunt 3 1/2 % de £ 1.030.000 a été, lui, racheté le

1^{er} mai 1935, au moyen de son fonds d'amortissement et d'un emprunt de conversion de £ 602.000 à 3 %.

Le résultat de ces deux rachats a été de ramener la dette de £ 13.034.000 à £ 11.508.000 ¹, ce qui réduit les charges annuelles de £ 66.000. Pour l'exercice 1935-36, les charges de la dette se sont élevées à £ 688.199, dont £ 110.875 pour le budget général, £ 423.927 pour le chemin de fer, et £ 153.387 pour le port de Takoradi ².

Jusqu'au jour du remboursement, les ressources des fonds d'amortissement sont employées, par les soins de l'agence de la Couronne, en titres d'emprunts de la Gold Coast elle-même, ou des autres colonies ou dominions. Le revenu de ces placements vient grossir le montant des fonds. Cependant, les intérêts des titres appartenant au *supplementary sinking fund* ont été affectés depuis l'exercice 1931-32, et jusqu'à la réalisation récente du fonds, au budget général, où ils figuraient parmi les recettes spéciales.

Actuellement, l'outillage économique de la Gold Coast paraît suffisant. Il n'est plus question d'émettre de nouveaux emprunts. On se préoccupe au contraire d'amortir le plus rapidement possible la dette existante, comme le prouve le rachat anticipé des deux premiers emprunts de la colonie.

1. Y compris les prêts du *Colonial Development Fund*.

2. En capital, la charge se répartit de la façon suivante :

Budget général	1.308.632
Chemin de fer.	6.795.848
Takoradi	3.330.520

CHAPITRE XI

SITUATION FINANCIÈRE ET ÉCONOMIQUE DE LA GOLD COAST COMPARAISON AVEC LA COLONIE FRANÇAISE DE LA CÔTE D'IVOIRE

Il nous a paru utile, pour terminer cette étude, de donner un aperçu de la situation financière et économique de la Gold Coast et d'établir quelques rapprochements avec la Côte d'Ivoire qui, bien que sensiblement plus étendue (469.000 km² contre 245.000) et légèrement plus peuplée (3.846.000 habitants contre 3.358.000) que sa voisine anglaise présente avec elle de grandes analogies naturelles.

Au point de vue administratif, il existe toutefois une différence importante entre les deux colonies : alors que la Gold Coast relève directement de la métropole, la Côte d'Ivoire dépend du gouvernement général de l'A. O. F. Il y aura lieu de tenir compte de cette différence, notamment quand on comparera les budgets des deux pays ; il faudra ajouter aux recettes et aux dépenses du budget local de la Côte d'Ivoire les produits recouvrés et les dépenses effectuées sur son territoire pour le compte du budget général et de ses annexes.

§ 1. — LA SITUATION FINANCIÈRE

Voici d'abord, pour le budget de la Gold Coast, les résultats, en livres sterling, de la gestion des onze derniers exercices.

EXERCICE	RECETTES	DÉPENSES	EXCÉDENTS	DÉFICITS
1924-25. .	3.971.197	3.828.333	142.854	
1925-26. .	4.116.442	4.255.126	»	138.684
1926-27. .	4.365.321	4.328.159	37.162	
1927-28. .	4.121.523	3.168.832	502.691	
1928-29. .	3.913.529	4.154.826	»	232.297
1929-30. .	3.397.324	3.861.249	»	463.925
1930-31. .	3.499.418	3.721.316	»	221.898
1931-32. .	2.284.299	2.823.752	»	539.453
1932-33. .	2 670.786	2.673.482	»	2.696
1933-34. .	2.684.925	2.313.096	371.829	
1934-35. .	2.778.055	2.554.039	224.016	
Total.			1.278.552	1.598.953
Balance.			»	320.401

Si l'on tient compte du fait que, jusqu'au 1^{er} mars 1927, les dépenses et les recettes du chemin de fer étaient incorporées au budget général, on voit que les recettes ont augmenté régulièrement jusqu'en 1928. Elles ont baissé ensuite jusqu'en 1931¹, pour augmenter de nouveau à partir de 1932. On pourrait être tenté de tenir compte de la dépréciation de la livre par rapport à l'or depuis septembre 1931. Mais comme, malgré la dévalorisation, les prix n'ont guère augmenté dans l'Empire britannique², on peut considérer que le sterling, pour la comparaison des budgets antérieurs et postérieurs à 1931, est un étalon monétaire au moins aussi bon que l'or.

Après des déficits importants, les excédents ont fait leur réapparition, ce qui a permis de supprimer les relèvements des tarifs douaniers et les prélèvements sur la solde des fonctionnaires établis en 1932.

1. L'augmentation pour 1930-1931 n'est qu'apparente car cet exercice a bénéficié du remboursement d'une avance de £ 828.435, faite par le budget général au budget d'emprunt.

2. Ceci provient de diverses raisons, parmi lesquelles on peut citer la baisse des prix dans les pays restés fidèles à l'étalon-or, et le fait que les échanges extérieurs de la Grande-Bretagne se font principalement avec son Empire colonial et avec des états dont la monnaie a été dévalorisée en même temps que le sterling.

Le rapport du trésorier pour 1935 indique qu'au 31 mars de cette année les réserves de la colonie s'élevaient à £ 2.925.604, se répartissant de la façon suivante :

Balance des excédents et des déficits des précédents exercices	846.509
Balance du fonds de garantie des fonctionnaires.	11.418
Fonds de réserve	1.400.000
Fonds de renouvellement du chemin de fer.	632.580
Compte de dépréciation des investissements du fonds de réserve	35.097

A ce chiffre, il conviendrait d'ajouter le montant des fonds d'amortissement des emprunts, et le montant de fonds divers (legs, balance active du compte des dépôts dans les caisses d'épargne, etc...). Le total de ces fonds s'élevait approximativement à £ 1.500.000, sans compter le fonds d'amortissement supplémentaire et le fonds d'amortissement de l'emprunt de 3 1/2 % de £ 1.035.000 qui ont servi au rachat de cet emprunt, le 1^{er} mai 1935.

A cette date, la situation financière de la colonie pouvait donc s'établir ainsi :

Actif : environ £ 4.500.000 ;

Passif : £ 11.508.000 (compte tenu des prêts du *Colonial Development Fund*).

Pour dresser un véritable bilan, il faudrait faire figurer en plus à l'actif la valeur des biens immobiliers appartenant à la colonie (bâtiments, chemins de fer, ports, routes, etc...), et le capital représentant les facultés contributives du pays. Sans chercher à les chiffrer, on peut dire que ces facultés sont importantes puisqu'elles permettent, avec une fiscalité raisonnable, d'équilibrer facilement le budget et d'amortir la dette.

Tout ce qu'on vient de dire montre que la situation financière de la Gold Coast est très prospère, surtout si l'on tient compte du fait que les recettes d'exploitation du chemin de fer et du

port de Takoradi couvrent, en plus des dépenses d'exploitation, plus de 80 % des charges d'intérêts et d'amortissement des emprunts de la colonie.

*
* * *

Il est difficile d'établir une comparaison rationnelle, au point de vue de la situation financière, entre la Gold Coast et la Côte d'Ivoire. En effet, celle-ci n'a pas la capacité d'emprunter qui, dans les colonies groupées, n'appartient qu'au Gouvernement général et d'autre part, comme on l'a déjà dit, une partie des recettes recouvrées sur son territoire profite au budget de l'A. O. F. Nous nous bornerons à comparer les budgets des deux colonies. Pour l'exercice 1935, le projet de budget de la Côte d'Ivoire s'élève à 88.393.500 francs. Les principales sources de recettes sont les impôts perçus sur rôle (45.396.000 francs dont 38.000.000 provenant de l'impôt personnel sur les indigènes), les contributions perçues sur liquidations (18.381.000 francs), les produits des exploitations industrielles et des wharfs, et enfin un prélèvement exceptionnel de 10.950.000 francs sur la Caisse de réserve.

Pour évaluer la charge totale qui pèse sur les contribuables de la Côte d'Ivoire, il faut ajouter aux recettes perçues au profit du budget local le produit des droits à l'importation et à l'exportation perçus au profit du budget général de l'A. O. F. (environ 25 millions de francs), le montant des budgets municipaux et des budgets des sociétés de prévoyance¹. On arrive ainsi à un chiffre approximatif de 130 millions de francs, ce qui représente, par habitant, une charge moyenne de près de 34 francs.

1. Il peut paraître illogique de faire figurer les budgets des sociétés de prévoyance à côté de ceux des services publics dont ils se distinguent nettement par leur rôle économique et social.

Mais il ne faut pas oublier qu'au point de vue purement financier, ces budgets, alimentés par un impôt additionnel au principal de la capitation, constituent une simple dérogation, d'ailleurs pleinement justifiée, aux principes de l'universalité et de l'unité budgétaires.

Pour l'exercice 1935-36, les recettes du budget général de la Gold Coast sont évaluées à £ 2.404.530. En y ajoutant le montant des budgets municipaux et des budgets indigènes, on obtient un total d'environ £ 2.550.000, soit, au cours de l'époque, environ 190 millions de francs. La charge moyenne par habitant est de près de 57 francs, elle est supérieure de 70 % à celle du contribuable de la Côte d'Ivoire. Mais les impôts directs représentent près de la moitié des revenus publics en Côte d'Ivoire, alors qu'en Gold Coast ils n'existent pour ainsi dire pas ¹.

Comparons maintenant la répartition des revenus des budgets des deux pays entre les diverses catégories de dépenses :

Pour la Côte d'Ivoire ², cette répartition est la suivante :

NATURE DES DÉPENSES	MONTANT	POUR- CENTAGE	OBSERVATIONS
Dettes exigibles	428.000	0,5	Au titre des contrats de prestations en nature.
Gouvernement, administration et services financiers	25.804.400	29	
Exploitations industrielles	11.374.000	12,5	P. T. T., wharfs, imprimerie.
Travaux publics, mines, etc.	20.761.700	24,5	Dépenses extraordinaires comprises.
Services d'intérêt social et économique.	18.966.400	21,5	Service de santé, enseignement, agriculture, etc.
Dépenses diverses, dépenses imprévues, etc.	11.059.000	12	

1. Pour bien faire, il faudrait surtout rapporter la charge fiscale au revenu total du pays, ou, faute de le connaître, à un élément qui s'en rapproche, le volume du commerce extérieur. Nous n'avons malheureusement pas la valeur de ce commerce pour la Côte d'Ivoire (les statistiques le donnent globalement pour l'A. O. F.). Comme le commerce de l'A. O. F. est comparable, en valeur, à celui de la Gold Coast, dont le budget est bien inférieur au total du budget général de l'A. O. F. et des budgets locaux des colonies du groupe, on peut dire qu'en fait, la fiscalité est beaucoup plus modérée chez nos voisins que chez nous.

2. Budget local seulement.

Et pour la Gold Coast :

NATURE DES DÉPENSES	POURCENT-		OBSERVATIONS
	MONTANT	TAGE	
Dettes exigibles.	358.384	15	Y compris les pensions, mais non la portion de la dette à la charge des budgets annexes.
Gouvernement, services administratifs, judiciaires, financiers, et militaires	687.264	29	
Exploitations industrielles	170.531	7	
Travaux publics	435.288	18	Y compris le service topographique, le service géologique et le service des mines.
Services d'intérêt social et économique.	666.746	28	
Dépenses diverses	85.323	3	Y compris les déficits du port de Takoradi et du chemin de fer.
Total	2.403.536		

La comparaison de ces deux tableaux appelle quelques remarques :

1^o Dettes : la différence entre les deux colonies provient de ce que la Côte d'Ivoire n'a pas le droit d'emprunter, et ne paye pas les pensions de ses fonctionnaires.

2^o Gouvernement, administration générale, etc... les proportions sont identiques, mais la Côte d'Ivoire ne paye ni ses dépenses militaires¹, qui sont à la charge de l'État, ni les dépenses de la justice européenne, qui sont à la charge du budget général de l'A. O. F.

3^o Exploitations industrielles : la différence est sensible, mais il convient d'observer que, sous cette rubrique on n'a fait figurer, pour la Gold Coast, que le service des P. T. T., le service

1. Il existe bien une contribution à ces dépenses, mais elle est assez faible et elle incombe au budget général de l'A. O. F.

radiotélégraphique et l'imprimerie gouvernementale, alors que pour la Côte d'Ivoire on a compté en outre les dépenses des wharfs.

4^o Service des travaux publics, et services d'intérêt économique et social : les pourcentages sont comparables.

5^o Dépenses diverses : la différence provient de ce que le classement des dépenses est meilleur dans le budget de la Gold Coast que dans celui de la Côte d'Ivoire. Dans le chapitre de dépenses diverses (matériel) de la Côte d'Ivoire figurent notamment des frais de transports de personnel et de matériel qui pourraient, semble-t-il, être aisément ventilés entre les services intéressés.

§ 2. — LA SITUATION ÉCONOMIQUE

Dans les colonies telles que la Gold Coast et la Côte d'Ivoire, où les indigènes produisent sur place à peu près tout ce qui est indispensable à leur subsistance et n'achètent à l'extérieur que les objets de moindre nécessité, le volume des importations et des exportations qui servent à les payer caractérise aussi bien que possible la richesse du pays. Nous nous bornerons donc ici à comparer le commerce extérieur des deux colonies ¹.

En tête des ressources de la Gold Coast, et loin devant les autres produits, vient le cacao. Les premières plantations, faites au moyen de graines importées de l'île de Fernando Po, datent de 1879. Mais ce n'est qu'en 1891 que commencèrent les

1. Il serait intéressant aussi, mais assez malaisé, d'étudier la balance des comptes. Le principal élément de cette balance est la balance commerciale. Les autres sont : à l'actif, les dépenses de l'État dans la colonie (pour mémoire en Gold Coast), les dépenses des passagers, et surtout les traitements payés à leurs agents locaux par les sociétés commerciales européennes ; au passif, les envois d'argent des Européens dans la métropole, la solde des fonctionnaires en congé, leur frais de passage, les pensions des retraités, etc...

exportations, qui ne tardèrent pas à progresser rapidement ainsi que l'indique le tableau suivant :

PÉRIODE QUINQUENNALE	TONNAGE EXPORTÉ	TONNAGE ANNUEL MOYEN
	en tonnes métriques.	
1892-1896	62	12
1897-1901	1.644	329
1902-1906	23.855	4.771
1907-1911	104.669	20.934
1912-1916	291.528	58.306
1917-1921	591.451	118.290
1922-1926	1.029.292	205.858

Au cours des dix dernières années, le tonnage moyen s'est maintenu aux environs de 220.000 tonnes, ce qui représente environ 40 % de la production mondiale ; le chiffre maximum a été atteint en 1931 avec 244.000 tonnes.

Les exportations n'ont pas diminué, en poids, pendant la crise ; le marché du cacao est en effet resté relativement sain, et les cours, s'ils ont fortement baissé, passant de £ 55 par tonne à £ 19 en 1935, n'ont pas subi une chute aussi catastrophique que celle de bien d'autres produits coloniaux. C'est à cette circonstance heureuse, et aussi au développement de l'extraction de l'or, que la Gold Coast a dû de traverser la crise avec une facilité relative.

Nous donnons ci-dessous le tonnage et la valeur des cacaos exportés au cours des douze dernières années.

	TONNAGE ¹	VALEUR (f. o. b.)
1924	223.000	7.250.000
1925	218.000	8.222.000
1926	231.000	9.181.000
1927	210.000	11.728.000
1928	225.000	11.230.000

1. Ces chiffres sont ceux des exportations faites par les ports de la Gold Coast. Il faudrait y ajouter les quelques milliers de tonnes qui, chaque année, vont s'embarquer à Lomé pour pénétrer en France en franchise.

	TONNAGE	VALEUR (f. o. b.)
1929	238.000	9.704.000
1930	191.000	6.970.000
1931	244.000	5.493.000
1932	234.000	5.511.000
1933	236.000	4.971.000
1/4-34 au 31/3/35	237.000	4.600.000

Après le cacao, viennent les produits miniers : or, diamant et minerai de manganèse.

La crise et la dévalorisation du sterling ont stimulé les exportations d'or dont la valeur exprimée en livres, a augmenté de 65 %. La production, qui avait été forte pendant la guerre, (353.877 onces valant £ 1.365.000 en 1918) était tombée, pendant les années de prospérité qui ont suivi, à moins de 200.000 onces (189.571 en 1927, valant £ 727.182). Au cours des dernières années elle a dépassé de nouveau le chiffre de 300.000 onces (329.126, valant £ 2.256.700, en 1934) et la progression ne paraît pas devoir s'arrêter là. En effet, plusieurs gisements importants ont été découverts récemment, et de nouvelles sociétés se sont fondées.

Le diamant n'a été découvert qu'après la guerre. Les exportations ont augmenté rapidement, passant de 102 carats valant £ 375 en 1920, à 460.959 carats valant £ 512.319 en 1927 et à 803.985 carats valant £ 518.400 en 1933. En 1934, la baisse des cours amène une liquidation des stocks accumulés au cours des années précédentes : les exportations se sont élevées à 2.391.609 carats, valant seulement £ 756.816.

Le minerai de manganèse est le principal élément du trafic du port de Takoradi et du chemin de fer. La production annuelle, qui était, avant la crise, d'environ 350.000 tonnes, valant à peu près £ 700.000, avait beaucoup diminué au cours des années 1931 et 1932, et cela avait entraîné des déficits importants dans les budgets du chemin de fer et du port. En 1933, la reprise a com-

mencé : les exportations qui n'avaient été que de 50.000 tonnes en 1932 sont passées à 265.140 tonnes représentant une valeur de £ 357.366.

Le cacao et les produits miniers représentent à eux seuls plus de 90 % du commerce d'exportation. Après eux viennent les bois, l'huile de palme, les palmistes, le coprah, le caoutchouc, les noix de kola (qui vont surtout vers la Haute Côte d'Ivoire et le Soudan), etc...

A l'importation, les principaux articles sont d'abord les tissus de coton, puis les tabacs, les huiles, pétroles et essences, le riz, les tissus de soie, les machines diverses, les automobiles, les farines, le charbon, les vins et alcools, etc...

Le tableau ci-dessous montre l'évolution du commerce extérieur de 1912 à 1933 ¹ :

ANNÉE	IMPORTATIONS	EXPORTATIONS
1912	3.302.344	4.004.296
1913	3.510.403	5.023.648
1914	3.583.708	4.469.779
1915	3.471.794	5.814.819
1916	5.096.767	5.576.756
1917	3.220.519	5.530.418
1918	2.919.915	4.026.567
1919	7.111.919	10.779.444
1920	14.141.451	12.302.224
1921	6.816.894	6.456.999
1922	6.510.285	7.589.773
1923	7.727.561	8.429.360
1924	7.207.440	9.629.007
1925	8.820.753	10.655.888
1926	8.443.660	11.887.437
1927	11.715.961	14.237.655
1928	11.317.401	13.739.845
1929	9.628.153	12.496.976
1930	8.511.245	10.064.920
1931	4.444.495	7.691.271
1932	5.351.409	8.104.000
1933	5.096.358	7.880.249

1. Ces chiffres sont extraits du *Blue Book* de 1934. Ce sont ceux du commerce général. Mais la différence entre le commerce général et le commerce spécial est très faible.

On voit que la balance commerciale a toujours été, sauf en 1920 et en 1921, largement excédentaire.

Les échanges se font surtout avec l'Empire Britannique, les États-Unis et l'Allemagne ; ensuite viennent la Hollande, le Japon et la France. Pour l'année 1933, les pourcentages de ces six pays ont été les suivants :

	IMPORTATIONS	EXPORTATIONS
Empire britannique	61,3	48,1
États-Unis	12,9	17,0
Allemagne	8,5	19,6
Hollande	5,0	7,9
Japon	3,3	—
France	1,5	1,7
Autres pays	7,5	5,7

Autrefois, la part de la France était plus importante. Elle avait atteint 2,3 % à l'importation en 1927 et 8 % à l'exportation en 1925. La diminution s'explique, pour les importations par la hausse des produits français consécutive à la baisse de la livre, et pour les exportations, par le développement de la production du cacao en Côte d'Ivoire, qui nous permet de nous passer des cacaos anglais.

Quant aux marchandises japonaises, elles n'ont fait que tout récemment leur apparition sur le marché de la Gold Coast. Nous avons déjà vu que des contingents avaient dû être établis pour en arrêter l'invasion.

*
* *

Le développement économique de la Gold Coast, comparativement à celui des colonies voisines, anglaises et françaises, est véritablement surprenant. Son commerce extérieur atteint en effet, suivant les années, les deux tiers ou les trois quarts de celui de la Nigeria, et il est presque égal à celui de l'Afrique

Occidentale Française. Or les populations de ces deux colonies représentent respectivement six fois et quatre fois et demi la sienne.

Il ne faudra donc pas s'étonner que le rapprochement avec la Côte d'Ivoire ne soit pas à l'avantage de cette dernière ¹.

Comme pour la Gold Coast, c'est le cacao qui constitue le principal produit d'exportation de la Côte d'Ivoire. Mais il y a été introduit beaucoup plus tardivement, de sorte que la production en est bien moindre. Elle a pris cependant au cours de ces dernières années, un développement important, passant d'une moyenne annuelle de 225 tonnes, de 1914 à 1918, à 6.300 tonnes en 1925, à 22.240 tonnes en 1930 et à 37.462 tonnes pour les onze premiers mois de 1934. La France n'importe plus maintenant de l'étranger que le quart du cacao qu'elle consomme ².

Après le cacao viennent les bois (bois communs, et surtout bois d'ébénisterie, acajou notamment). Les coupeurs de la Côte d'Ivoire ont connu, il y a quelques années, une grande prospérité. En 1928, les exportations avaient atteint 137.520 tonnes valant environ 80 millions de francs. Mais le commerce des bois a été très durement touché par la crise. En 1932, les exportations sont

1. Les chiffres qui suivent sont extraits de l'exposé des motifs du budget de la Côte d'Ivoire pour 1935.

2. Aussi la question des débouchés commence-t-elle à se poser. Un décret du 9 novembre 1933, dans le but de stimuler les exportations des cacaos français vers l'étranger, a autorisé les colonies à établir un droit de 90 francs par quintal pour les cacaos exportés vers la France. En outre, toute exportation vers l'étranger d'un certain tonnage de cacao donne droit à l'expédition en France d'un tonnage égal, en franchise de la taxe.

Quoi qu'il en soit, il semble qu'il n'y ait plus intérêt à développer outre mesure la production du cacao en Côte d'Ivoire. Il y aurait sans doute avantage à se tourner vers des produits comme le café, pour lesquels nous sommes encore largement tributaires de l'étranger. Il faudra aussi porter les efforts, d'une façon générale, vers une amélioration de la qualité des produits. On est d'ailleurs déjà entré dans cette vue.

tombées à 27.786 tonnes pour remonter, en 1933 et en 1934, un peu au-dessus de 40.000 tonnes.

Les autres ressources de notre colonie sont les oléagineux (amandes et huile de palme), les textiles (coton, kapok, sisal), la kola, le café, la banane, etc. ¹...

Plusieurs de ces produits sont susceptibles de prendre un grand développement. On est également en droit d'espérer que les géologues découvriront un jour des gisements miniers intéressants ². Aussi peut-on envisager avec confiance l'avenir de la Côte d'Ivoire et espérer qu'il viendra un jour où elle n'aura plus rien à envier à la prospérité de sa voisine, la Gold Coast.

1. Parmi ces produits, le café mérite une mention spéciale. Jusqu'en 1930, il n'avait joué dans l'économie du pays qu'un rôle insignifiant. Mais depuis 1931, à l'instigation de M. le gouverneur Reste, les plantations se sont multipliées. La récolte de 1934 a dépassé 2.500 tonnes. La production peut se développer encore beaucoup avant que la question des débouchés ne devienne inquiétante. En effet, notre consommation annuelle est de plus de 200.000 tonnes, alors que nos colonies en produisent à peine 30.000 ; et notre principal fournisseur, le Brésil, est un mauvais client de la France (la balance de notre commerce avec lui est en effet, largement débitrice).

2. Il est, en effet, paradoxal de constater que les ressources minières de nos colonies d'Afrique Occidentale sont à peu près inexistantes, alors que la Gold Coast et la Nigeria produisent en abondance de l'or, du diamant, du manganèse, de l'étain et du charbon. Voici d'ailleurs, à ce sujet, l'avis de M. Thiébault, professeur à la Faculté des Sciences de Nancy : « Je pense que nos colonies africaines, intercalées entre des colonies étrangères toutes productives et souvent très riches, ne sont pas stériles, et que, bien au contraire, les insuccès enregistrés sont dus à de nombreuses causes d'ordre technique et moral, parmi lesquelles l'inaptitude du personnel employé et le défaut d'organisation vont de pair avec une compréhension insuffisante des choses coloniales. » (Passage cité dans l'exposé des motifs du budget de 1935.)

Signalons d'ailleurs que la production de l'or de nos colonies de l'A. O. F. et surtout de la Guinée a vivement progressé depuis quelque temps contrairement à ce qui se passe en Gold Coast, les sociétés européennes ne jouent ici qu'un rôle de second plan. La presque totalité du métal est extraite par les indigènes pour leur propre compte. La valeur de l'or exporté en 1935 par l'A. O. F. a atteint 48.000.000 fr.

ANNEXE

TEXTE DU CHAPITRE VII DES COLONIAL REGULATIONS (RÉGIME FINANCIER DES COLONIES DE LA COURONNE)

CHAPTER VII. — FINANCE

A. Accounting Officers.

188. The Treasurer, besides being the Chief Financial Adviser to the Governor, is the chief Accounting Officer of the Colonial Government, and subject to these Regulations and to such instructions as may with the authority of the Secretary of State be approved by the Governor, the financial and accounting operations of the Government are under his general management and his supervision, but it is also the duty of the Colonial Secretary, the Auditor, the heads of departments, the sub-accountants and all accounting officers to take care that these Regulations are duly observed.

The term sub-accountant means an officer who is entrusted with the receipt, custody, and disbursement of public money and who is required to keep one of the recognised cash books, the transactions in which are subsequently embodied in the final accounts rendered by the Treasurer.

189. It is the duty of the Treasurer in his capacity as Chief Accounting Officer :

(i) To see that the proper system of account is established in every department of the Colonial Government;

(ii) To exercise supervision over the receipts of public revenue and as far as possible to secure its punctual collection;

(iii) To bring promptly to account, under the proper heads and items, all money, whether revenue or other receipts, paid into the Treasury or accounted for to him;

(iv) To see that proper provision is made for the safe keeping of all public money and stamps;

(v) To exercise supervision over all the officers of his department entrusted with the receipt or expenditure of public money, and over the subaccountants, and to take precautions, by the maintenance of efficient checks, against the occurrence of fraud, embezzlement, or carelessness;

(vi) To supervise the expenditure and other disbursements of the Government; to take care that no payment is made which is not covered by proper authority, expressed or referred to on the voucher relating to it; and, in case of any apparent extravagance or of any apparent defect in the provision for a charge owing to the

exhaustion or absence of a vote, to call the attention of the Colonial Secretary in writing to the matter;

(viii) Promptly to charge in his accounts under the proper heads and items all disbursements of the Government, whether expenditure or other payments.

(vii) To render the accounts for audit and to prepare the Financial Statements and Returns.

190. The Treasurer will from time to time cause surprise inspections to be made of the accounts of his sub-accountants. He will report to the Colonial Secretary any material irregularity connected with the public accounts that may have been brought to his notice.

191. Heads of departments, sub-accountants and all accounting officers are personally and pecuniarily responsible for the due performance of the financial duties of their departments or offices, for the proper collection and custody of all public money receivable by them, and for any inaccuracies in the accounts rendered by them or under their authority.

The responsibility of the Auditor for checking and reporting any shortcomings in connection with the public accounts or finances does not absolve any officer from his responsibility for complying, or securing compliance, with instructions within the scope of his own authority. No officer will be relieved from any portion of his responsibility should he depute to his subordinates the performance of duties which he should have performed himself.

192. The Auditor and his deputies are at all times entitled to have access to all books, records, or returns relating to accounts, and all accounting officers will give them every facility for inspecting such documents.

193. It is the duty of all accounting officers promptly to reply to any queries addressed to them by the Auditor, giving fully the particulars or information desired.

B. The Estimates.

194. Annual Estimates of the revenue and expenditure of a Colony will be submitted by the Colonial Secretary to the Governor at such a date as will admit of their consideration by the Legislature, their transmission to the Secretary of State, and the receipt of his reply by post, before the beginning of the year to which the Estimates relate. Where local circumstances render this impossible, the Estimates should be transmitted so as to reach the Secretary of State as soon as possible, and in any case before the beginning of the year.

195. The Estimates will show against each item of revenue or expenditure the amount estimated for the coming year and the amount of the approved Estimate of the current year. Where the expenditure of a department is provided partly by annual votes and partly by a civil list or other special law, the amount provided by law will appear in an inner column, the total of which should be added to that of the items not so provided. The Estimates will thus show under each head every item which is expected to come in course of payment during the year of estimate, including not only those which are submitted to the Legislature for discussion and appropriation but also those which, being already provided, are included in the Estimates for information only. The law authorising the provided expenditure should be named in each case.

196. The Abstracts preceding the body of the Estimates will show

the totals of all the heads in the Estimates and will have four columns, one for the actual revenue or expenditure of the last completed year, one for the approved Estimates of the current year, one for revised estimates of the same, and one for the estimated revenue or expenditure of the coming year.

197. The Estimates of Revenue should, except in the case of Government railways, include the gross receipts of the Colonial Government, except repayments of advances, proceeds of loans appropriated by law for special works, receipts from sales of investments, deposits, and remittances. They should include all fees, dues, fines, and rents payable into the Colonial Treasury, any amounts payable to officers in respect of such receipts being provided for in the Estimates of Expenditure under the sub-divisions entitled "Personal Emoluments ..."

198. The revenue should be arranged under comprehensive heads. It falls generally into four broad classes :

- (1) Duties, taxes, licences, etc. ;
- (2) Receipts for, or in aid of, specific Government services-such as fees or hospital receipts ;
- (3) Receipts on account of undertakings of a commercial character ; and.
- (4) Revenue from Government property, such as land, houses, and investments.

It will be convenient to have several heads for each of these classes, but care should be taken that no head comprises items coming under different classes, and that revenue derived from taxation is easily distinguishable from revenue not so derived.

199. Stamp duties should not form a separate head. If the same description of stamp is sold for different revenue purposes, and there is thus no means of distinguishing the use to which the stamp is put, the total receipts from such stamps should be provided for under a separate sub-head "Stamps sold for various revenue purposes .." under the head for licences, or that for payments for specific services, according to the nature of the bulk of the receipts.

200. The proceeds of the sale of Government lands and premiums on leases should be kept distinct in the Estimates from the total revenue from other sources.

201. In Colonies where a deficit is to be met by a grant or loan from Imperial funds, the estimate of the amount to be so received should appear under a separate head of revenue following and distinct from the total revenue receipts from other sources ; and in the case of such loans any anticipated repayments should similarly appear under a separate head of expenditure.

202. If the Colony is receiving a grant or loan from Imperial funds to meet certain specific expenditure, the estimate of the grant or loan should, in like manner, be shown under a distinct head of revenue, and the expenditure in respect of which it is made should be shown also, if possible, under a separate head of expenditure below the total ordinary expenditure of the Colony.

203. There should be no head for "Arrears of Revenue .." Interest received on arrears of revenue should be brought to account under the same head as the revenue of which the arrears accrued.

204. The Estimates of Expenditure should be framed so as to show as nearly as possible the amounts which it is expected will actually be spent during the year. No deductions will, however, be made from the total of the Estimates, or of any head, on account of probable savings on salaries owing to the absence of officers on leave, or on account of

any general presumption that the expenditure will be kept within the estimate.

205. Each head of department is responsible that all services that can be reasonably foreseen are included in his departmental estimate and that no un-authorised increase of salary is inserted therein.

206. Under the heading for each department there will be two sub-divisions — " Personal Emoluments „ and " Other-Charges „.

207. Subject to the provisions of Regulation 235 all items whatsoever of personal emoluments to public officers will appear under " Personal Emoluments „, which will, therefore, include (besides salaries) personal, duty, entertainment, and house allowances, allowances in lieu of quarters, fuel, and light, clothing allowances paid in money, fees and percentages or commissions. Each allowance will be described in a separate line, and not included with the salary, but the whole of the personal emoluments of each officer in respect of each department will be shown together. Pensionable emoluments should be distinguished from those not pensionable by a star or other indication.

208. Where salaries are increased by regular increments, the minimum and maximum salaries, with the increment, should be stated within brackets, the amount payable within the year being inserted in the estimate.

209. Where an officer receives emoluments under more than one head the fact will be indicated by cross references or explanatory foot-notes. Any pension or compensation allowance, or other emolument in respect of public service, including the provision of an official residence, will be similarly shown.

210. Allowances made in reimbursement of public expenses, such as transport allowances, travelling allowances, and allowances for office or clerical expenses, will be placed under " Other Charges „.

211. The sub-division " Other Charges „ will include all services other than personal emoluments which can be properly apportioned to the particular department.

212. Every head of expenditure will include, as far as possible, all the items relating to the particular department, so as to show clearly the total estimated cost of that department during the year. Provision should be made, under the heads concerned, for the charges on account of services rendered by other Government departments. Where services of a general character cannot be divided and charged to different departments, they will be provided for in separate sub-heads under the head " Miscellaneous „.

213. Each head of expenditure will be divided into such sub-heads as may be decided in the case of each Colony. The total personal emoluments of each department will make up one sub-head and small items under " Other Charges „, not of a distinctive character may be grouped under a sub-head of " Incidental Expenses „. Items not so grouped will be shown as separate sub-heads.

214. No items of receipt or expenditure will be included under the head " Miscellaneous „, which can appropriately be placed under any other head, and, if necessary, new sub-heads will be opened for any such items.

215. No provision is to be made for " Unforeseen Expenditure „; any item for " Contingencies „, or for " Miscellaneous „, under the head " Miscellaneous „, should be strictly confined to petty and casual charges which are foreseen but which are too unimportant to be provided for separately.

216. New heads or sub-heads should be opened for items of receipt

or expenditure not properly falling within any of those already appearing in the Estimates.

217. The total estimated expenditure of the year should not in ordinary circumstances be allowed to exceed the total estimated revenue. In the case of an anticipated excess a footnote should explain in what manner it is to be met, and in the Appropriation Law the expenditure for the year should be made a charge on the revenue of the year " and other funds of the Colony „

218. The estimates of the charges on account of public debt should be arranged in the chronological order of the loans provided for.

219. There will be two heads for public works in addition to that for the establishment of the Public Works Department. All annually recurrent services will be placed under the first of these heads : and other works under the second. There will thus be three heads of expenditure administered by the Public Works Department, viz. : — " Public Works Department „, " Public Works Annually Recurrent „, and " Public Works Extraordinary. „

220. In the case of works not annually recurrent which will extend over more than one year, there should be shown not only the estimate for the year, but also the original estimate for the whole work, the revised estimate (if any), the total amount actually expended so far as accounts are complete, and the total amount likely to have been expended on the work up to the beginning of the year of estimate.

221. The Estimates should be accompanied by explanations respecting every item of an unusual nature therein comprised and of the difference under each item between the proposed expenditure or anticipated revenue, and the approved estimate for the preceding year, as shown in the parallel columns. Twelve copies of the Estimates should be sent to the Secretary of State or, where they are not printed, two copies at least.

222. The Estimates should be accompanied by a statement of the assets and liabilities of the Colony at the close of the last completed year of account, and a statement, partly estimated, of the assets and liabilities at the beginning of the year to which the Estimates relate.

223. The Appropriation Law will not include sums specifically provided by law, but only such sums as require to be voted by the Legislature for the service of the year, and will appropriate these sums under each head of expenditure in the Estimates. In cases of expenditure in excess of these sums, only the net excess on each head will require supplementary appropriation, but Appropriation Accounts, showing the excesses and savings on each sub-head of the Estimates, should be laid before the Legislature and the Secretary of State.

224. The Governor will not propose to the Legislature the execution of any important public work for which he has not obtained the previous sanction of the Secretary of State.

225. Special cases of pressing emergency may arise in which it is impossible to obtain the previous requisite sanction of the Secretary of State for a proposed work. In such a case the Governor will submit his proposals to the Legislature, and, having obtained their approval, will seek the sanction of the Secretary of State at the earliest opportunity.

C. Receipts.

226. All receipt entries in the accounts must be vouched for on the form prescribed by law or regulation.

227. Except where otherwise provided and in cases where receipts

are not required (such as Customs duties or sale of stamps), accounting officers must give receipts, from books of counterfoil forms bearing printed consecutive numbers, for every sum paid to them. Where such a check can be obtained the counterfoils should be signed by the payers and, in cases in which revenue is payable by adhesive stamps, the stamp must be effectually cancelled. Numbered counterfoil receipt books will be supplied by the Treasurer, who will be responsible for their custody and to, whom the counterfoils will be returned when the receipts forms are exhausted or as may be otherwise directed. Counterfoil books should not be cut or divided.

228. All licences, permits, certificates, passage orders, and other documents for which payments are received will be issued from counterfoil books printed with consecutive numbers.

229. In cases where court fees, licences, and similar receipts are collected by adhesive stamps the stamps will be affixed by the persons paying in such revenue and effectually cancelled by the proper officer. The cancellation should whenever possible be performed by an officer other than the officer employed to sell the stamps.

230. All regular collectors of revenue, other than the Treasurer and the sub-accountants, who receive any duties, taxes, licences, fees, rents, or other public money whether forming a portion of the Colonial revenue or not, are required to pay the whole amount of such money, daily or at the earliest possible opportunity, either into the bank to the credit of the Treasurer, or into the Treasury, or to a sub-accountant, obtaining a receipt for the money so paid in.

231. Whenever a public officer not being a regular collector of revenue comes into receipt of public money, he will pay it to the Treasurer or to a sub-accountant without delay, obtaining a receipt for the amount so paid in.

232. In all cases the gross amounts received must be paid into, or accounted for to the Treasury. All charges upon the revenue received will require authority, and should appear as expenditure, supported by proper vouchers.

233. Between the time of receipt and the time of payment into the bank or Treasury, or to a sub-accountant, no public money shall be made use of in any way whatsoever; nor will any officer advance, lend, or exchange any sum for which he is answerable to the Government.

234. Bills of exchange, cheques, or promissory notes will not be received as revenue, except under such conditions as, having regard to local circumstances, the Governor may prescribe by standing order. When so authorised, accounting officers, on the receipt of any such negotiable instrument, will enter the amount thereof in their cash books as revenue collected, taking credit for the same when handed over to the Treasurer.

235. Where fees are received from the public by an officer in his public capacity they need not be paid into or accounted for to the Treasury if they are wholly appropriated to the remuneration of such officer and are not a pensionable emolument, but the officer receiving them will be required to make a monthly report of their amount for record in the Treasury. In all other cases fees received from the public by an officer in his public capacity, which are appropriated, either wholly or in part, to his remuneration, will be dealt with in the same manner as other receipts of public money and the total amount paid into or accounted for to the Treasury. The amount to which the officer is entitled will then be issued to him, on a proper voucher, by the Treasurer. In all cases where any portion of such fees is retained by the Government, or where

the fees are a pensionable emolument, the total sum collected will be brought to account as revenue, the amount paid to the officer being charged as expenditure against the proper head, under "Personal Emoluments". The estimated amounts receivable as fees by any officer should be shown in footnotes to the annual Estimates.

236. Payments to the Treasury or to subaccountants by collectors of revenue will be supported in each case by such subsidiary detailed schedules or abstracts as the Treasurer may prescribe.

237. If at any time the public revenue sustains a loss by reason of the neglect or fault of any officer, he will be liable to be surcharged with the amount.

238. The Treasurer will report to the Colonial Secretary any failure on the part of an accounting officer to receive and duly account for any sums receivable by him. He will also report any case in which he may have reason to think that the revenue is falling unduly into arrear. The Auditor will similarly report in like circumstances.

239. All officers charged with the supervision of the collection of revenue will furnish to the Treasurer for transmission to the Auditor periodical returns showing the state of the arrears in the collection of taxes or any other revenue receivable by them. In the event of there being no such arrears a nil return will be furnished.

240. In the case of irrecoverable arrears of revenue, except where other authority is by law established, the authority of the Secretary of State is required for any general cancellation of claims prior to a given date.

241. In cases of arrears of revenue due by particular individuals, in which the necessity or justification for the abandonment or remission of such arrears depends upon local circumstances, and no question is involved either of large amount, of important or novel principle, or of the negligence of an officer, the Colonial Secretary or other officer appointed by law to deal with such claims will from time to time furnish to the Treasurer for transmission to the Auditor a list of cases in which it has been decided to abandon or remit such arrears, with the reason for so doing entered against each case. Unless the Auditor sees cause to challenge the decision in any case, this list will be accepted as a valid discharge for the accounting officer in respect of the non-collection of any amount specified therein.

D. Payments.

242. All disbursements of public money in the Colony will be made by the Treasurer under authority from the Governor, either personally or by officers acting, by instruction, as his sub-accountants. The Treasurer and all accounting officers will be held personally and pecuniarily responsible for inaccuracies in the rendering of accounts and for any payments made, except as prescribed by these Regulations. Disbursements in England will be made by the Crown Agents, whose accounts will, as soon as received, be incorporated by the Treasurer in his monthly accounts.

243. Where a bank account is kept, all payments of £2 or more for the equivalent in local currency) will be made by cheques signed by the Treasurer or by the authorised sub-accountant, and countersigned by such other departmental officer as may be appointed by the Governor to do so. The Governor will, if he sees fit, appoint a lower or higher limit. The counterfoils of all cheques will be preserved for reference.

244. Any officer allowing or directing any disbursement without proper authority will be held personally responsible for the amount.

245. The complete authority requisite for expenditure out of public funds consists of a vote or enactment of the Legislature and the sanction of the Secretary of State. The authority thus conveyed is addressed solely to the Governor, and the Treasurer is strictly prohibited from making any payments, or accepting any charge on his accounts (notwithstanding that the services to which they relate may be duly provided for in the Estimates or Appropriation Law), unless authorised so to do by —

- (i) General Warrant, under the and of the Governor or of the Colonial Secretary signing “ by command „ ;
- (ii) Requisition approved by the Governor ;
- (iii) Special Warrant ;
- (iv) The Secretary of State’s approval of expenditure incurred by the Crown Agents in England.

246. Before the commencement of each year a complete Schedule will be prepared by the Treasurer of the personal emoluments and other public services, provided for in the Estimates for the year, over which the Government does not desire to reserve special control. This Schedule will be annexed to the General Warrant of the Governor, authorising the payment by the Treasurer monthly, or at such periods as may be necessary during the year, of the services therein enumerated. This General Warrant will be prepared and signed in triplicate and copies filed in the Colonial Secretary’s Office, the Treasury, and the Audit Office.

247. When an officer considers it necessary to incur expenditure on a service for which there is provision in the Estimates but the expenditure on which has not been authorised in the General Warrant, he will, as soon as possible and before incurring the expenditure, submit a Requisition in triplicate stating the whole extent and estimated cost of the service required, and giving all details as far as he is able. In the case of any public works, plans, specifications, tenders, and estimates, as far as practicable, should accompany the Requisition.

248. The head of the department responsible for the expenditure will examine the Requisition, fill in from his departmental vote account the statement of expenditure already incurred or authorised, countersign it, and forward it to the Treasurer for submission to the Governor.

249. It is the duty of the Treasurer on receipt of a Requisition to satisfy himself that the expenditure for which authority is required is sufficiently provided for in the Estimates, and that it is proposed to be charged against the proper head and subhead ; that the particulars given in the Requisition are accurate and sufficient for the guidance of the Governor in considering the propriety of the expenditure, and that all regulations which may affect the duty of the officer concerned in respect of the Requisition have been complied with. He will obtain from the officer any information that may be necessary for the assistance of the Governor, and will return the Requisition for amendment, if incomplete or indefinite. In forwarding the Requisition, the Treasurer will advise as to the funds available for meeting the proposed expenditure, having due regard to the whole of the services which appear likely to be chargeable against the sub-head in the course of the year. The three copies of the Requisition, with the Governor’s allowance or disallowance noted thereon, will be returned to the Treasurer. If approved, it will be sufficient authority for the expenditure to be incurred, and one copy will be retained by the Treasurer and another sent to the Audit Office.

The third copy will be sent to the head of the department from which it was received for record and reference.

250. Should the expenditure authorised upon any Requisition be found insufficient, the head of the department requiring authority for further expenditure will, so soon as he foresees the necessity therefor, forward to the Treasurer a supplementary Requisition for such further expenditure, drawn up in the same form as the original Requisition and accompanied by a memorandum explaining the necessity for the excess.

251. In any exceptional case where it is manifestly for the benefit of the public service that expenditure should be immediately incurred, and time does not permit of authority being obtained in the usual way, an officer may, on his own responsibility, incur the expenditure; but he will at once forward a Requisition as above provided with a covering memorandum explaining the reasons which induced him to depart from the ordinary course. In every such case he will be held personally liable for the expenditure in the event of the payment not being finally approved; and any items which may appear unnecessary or extravagant will be disallowed and surcharged against him.

252. All payment entries in the accounts must be vouched for on the prescribed form.

253. Vouchers for all salaries, allowances, and other services included in the General Warrant will be delivered duly certified by the heads of departments to the Treasurer, or, in the out-stations, to the nearest sub-accountant, three clear days at least before the last day of public business in each month. Any vouchers delivered after the date prescribed will be liable to be held over until the pay-day of the following month. In the last month of each financial year the vouchers for salaries, allowances, and pensions should be delivered not later than the 26th of that month. Officers whose salaries do not exceed £100 a year may be paid weekly or half-monthly.

254. All travelling and transport allowances are granted in respect of expenditure actually incurred on the public service, no part being intended as a personal emolument to any officer.

255. In the event of any unauthorised payment being made in consequence of an incorrect certificate on a voucher, the certifying officer will be held responsible for the same, and the amount will be surcharged against him.

256. A Special Warrant will be required for all payments on account of services not included in the Estimates, even though provided by law, and for payments in excess of the amounts provided in the Estimates. A Special Warrant will also be necessary if any addition is made to the rates of personal emoluments or to the number of posts authorised in the Estimates even though the expenditure on the subhead will not be thereby increased. Special Warrants shall be prepared and signed in triplicate, as in the case of the General Warrant, and copies filed in the same offices. The foregoing procedure does not apply to expenditure incurred by the Crown Agents in England on instructions received from the Secretary of State.

257. Separate vouchers will, as far as possible, be used for separate sub-heads and for the payment of different services, especially in cases where each service has been separately authorised.

258. All vouchers will contain full particulars of each service, such as dates, numbers, quantities, distances, and rates, so as to enable them to be checked without reference to any other document.

259. The signature of the head of a department certifies to the accuracy of every detail on the voucher. He will therefore be held responsible

that the services specified have been duly performed, that the prices charged are either according to contracts or approved scales, or fair and reasonable according to current local rates, that authority has been obtained as quoted, that the computations and castings have been verified and are arithmetically correct, that the persons named in the vouchers are those entitled to receive payment, and that stores purchased have been duly taken on charge.

260. When supplies are furnished or work done under agreement or contract, there will be attached to the voucher a certificate that the payments are in accordance with the terms of the contract or agreement, that, as regards supplies, the articles have been received, and, in the case of work, that it has been properly done. In the case of a payment on account no more will be claimed than the cost of the work certified to have been performed. When a deduction is made from the amount payable on a contract in respect of a penalty or fine, the net sum only will be paid.

261. In cases where public officers present claims for small payments made by them, sub-vouchers, in the shape of actual receipts, must be produced whenever practicable. When sub-vouchers cannot be obtained the officer will certify that the charges have been incurred solely upon the public service and actually paid by him.

262. Whenever possible payment of wages will be made by an officer of the Treasury and witnessed by another public officer or other responsible person approved by the Treasurer, who will sign the sheets as witness to the payments having been made to the persons entitled to the money. Money should not be paid to unofficial persons for distribution in wages.

263. The Treasurer, before paying any claim, will satisfy himself that : —

(i) The payment will not cause an excess on the amount provided in the Estimates or in special warrants, on the sub-head to which it is chargeable :

(ii) The expenditure has been authorised by Warrant or approved Requisition, as quoted on the voucher :

(iii) The information furnished on the voucher is correct in all particulars and that the certificate is signed by the proper officer ;

(iv) All proper deductions from salaries or pensions on account of contributions, repayment of advances, remittances, or other liabilities have been duly made.

Sub-accountants making payments for the Treasurer will similarly satisfy themselves in regard to these points so far as they are in a position to do so.

264. Payment will be made only to the persons named in the vouchers, or their legal representatives, from whom signed receipts (duly stamped, where necessary) must be taken at the time of payment. Where the recipient is unable to write, he will make his mark in acknowledgment of receipt, the act being witnessed and the receipt countersigned by some person other than the paying officer. Where this is impracticable, as occasionally in the case of payments to a number of labourers, the paying officer will certify that the payments have been actually made, such certificate being countersigned by some person other than the paying officer who was present at the time of payment. When payments are made to persons other than those named in the vouchers or to the agents of officers absent on leave, the authorities under which they are made (such as powers of attorney, and letters of administration) shall be registered in the Treasury and notified on the vouchers, except where

the law permits of a declaration being substituted for letters of administration in cases of succession to small estates. In the case of an officer absent on leave, the amount of whose salary is paid to his agent, a certificate that the officer was alive on the date to which salary is claimed must be furnished to the Treasurer and attached to the payment voucher. When an alteration occurs in the amount expressed to be received, the initials of the recipient should be written against such alteration. A receipt given by an officer for money paid to him by way of imprest, or in adjustment of an account where he derives no personal benefit therefrom, is not, unless specially required by local law, chargeable with stamp duty. Payments of subsistence and other allowances in reimbursement of expenses actually incurred are likewise exempt.

E. Classification and Control.

265. — (1) When the annual Estimates have been passed by the Legislature and approved by the Secretary of State, and the Appropriation Law allowed by His Majesty, the expenditure of the year must be held to be definitely limited and arranged. Should any further disbursements on account of the service of that year be required, which could not have been foreseen, cannot be postponed without detriment to the public service, and cannot appropriately be charged to an existing sub-head of the Estimates or will cause any excess thereon, approval by the Legislature and the Secretary of State of the necessary additional provision for such disbursements will be sought in the following manner:—

(a) Where the provisions for the supplementary expenditure is not in excess of an amount fixed by the Secretary of State in the case of the individual Colony, and the supplementary expenditure is not of such a nature as to raise some question of principle or involve a breach of some regulation or some previous ruling by the Secretary of State, the Governor may on his personal responsibility give his sanction to such supplementary expenditure being incurred, subject to the inclusion of the amount of such provision in a Schedule of additional provision for the quarter (or such shorter period as may be adopted in the case of the individual Colony) in which such sanction was given.

(b) In all other cases, the Governor will, at the earliest possible opportunity and if practicable before any expenditure is incurred, submit an estimate of the supplementary expenditure separately to the Legislature and the Secretary of State and obtain their approval of it. The amount of the provision so approved will be included in the next Schedule of the year.

(c) The Schedule for the quarter (or other shorter period) will thus include under heads and sub-heads all provision for expenditure in addition to that provided for in the Estimates or in previous Schedules for the year, which has during that period been approved by the Legislature and the Secretary of State or has been authorised by the Governor in anticipation of the approval of the Legislature and the Secretary of State. It will be despatched to the Secretary of State not later than one month after the close of the period to which it relates, but in any case before the end of the financial year. In the event of the Legislature not having dealt with it when it is despatched to the Secretary of State, the resolution of the Legislature upon it will be reported to the Secretary of State subsequently as soon as possible.

(2) If after the close of the financial year it is found that supplemen-

tary expenditure has occurred during that year which has not been included in any Schedule, and the Governor considers that such expenditure should be admitted as a charge to public funds, he will at soon as possible submit a statement of such expenditure to the Legislature and the Secretary of State for their approval of its being so charged.

266. If the supplementary expenditure causes an excess on a head, such excess should ultimately be covered by a supplementary Appropriation Law.

267. The Governor is not authorised to make any addition to the fixed establishment of the Colony nor to alter the appropriation of the established salaries of any public department, either as regards the number of appointments, or the rates of salary and emoluments, without the previous sanction of the Secretary of State.

268. The Estimates form the basis of the accounts of the year to which they relate, and the classification and sub-division of the accounts of revenue and expenditure must accord with the detail of the Estimates.

269. It is the duty of a head of a department to watch the expenditure of his department with reference to the amounts provided in the Estimates, and to report at once through the Treasurer to the Colonial Secretary whenever it may appear that the amounts provided will prove insufficient for the service of the year. Whenever the Treasurer makes any charge against a vote by transfer from the Crown Agents' account or the account of another department, he will immediately notify the head of the department responsible for the vote, who will post his vote account accordingly.

270. If charges are made against a head which, although apparently chargeable to that head, do not clearly come within the meaning of any of the subheads, they should be brought by the Treasurer under the notice of the head of the department concerned and of the Colonial Secretary, with a view to the insertion of an additional sub-head in the accounts.

271. The authority for expenditure conveyed by an Appropriation Law lapses at the end of the financial year to which it relates, and if further expenditure is necessary for the completion of any service it must be provided for in the Estimates, or in a Schedule of additional provision, of the year in which the sum will actually be expended. The authority conveyed by warrant and requisitions similarly lapses on the last day of the financial year in which they are issued and no payments may be made after that date, except under the authority of Warrants or Requisitions issued for the service of the ensuing financial year.

272. The date of receipt or payment governs the date of the record of the transaction in the accounts. In no circumstances may payments be made before they are due for the purpose of utilising an anticipated saving on a sub-head, nor may the unexpended portion of any sub-head be drawn from the Treasury for the purpose of setting it in reserve to meet impending payments, or to be carried to a deposit or suspense account. On the other hand, expenditure properly chargeable to the account of a given year must, as far as possible, be met within the year, and must not be deferred for the purpose of avoiding an excess on the amount provided in the Estimates.

273. Where any officer, department, or board administers on behalf of the Government any commercial or industrial enterprise, or any service involving receipt and payment, the whole of such receipts and payment shall, excepting where otherwise authorised by the Governor with the approval of the Secretary of State, be accounted for to the

Treasurer, and included in his monthly and annual accounts ; and the estimate of the department will be prepared accordingly.

274. When a personal advance in anticipation of salary is allowed, it will be debited as an advance to the recipient and not to the vote for his salary. Any advance made to an officer is to be notified to the head of his department, who will take care that proper arrangements are made for repayment and that no salary is subsequently paid unless such arrangements have been made and are complied with.

275. In accounting for the purchase or sale of securities on account of the Colonial Government, the cost price or price realized will be entered under Investments or Investments Realized " below the line ", that is, following after and distinct from the entries relating to revenue and to expenditure charged against revenue. Any profit on sale as compared with the value at which the securities sold appear in the accounts will be carried to current revenue and any loss charged to expenditure.

At the close of each financial year, each of the securities held on account of the Colonial Government will be valued at the current middle market price in London on the last working day of the year, and the value assigned to each security in the accounts will be adjusted so as to correspond with that price. The amount by which the new value exceeds or falls short of the old value will be carried to the credit or debit of an Investments Adjustment Account, and the balance of that account will be carried to revenue or charged to expenditure.

Where securities are held on behalf of a fund so that they belong to the fund and not to the Colonial Government, a similar procedure shall be followed but the gain or loss will accrue to the fund and not to the Colonial Government.

When securities are transferred from one fund to another fund in the custody of the Government, they shall be so transferred at the current middle market price in London at the date of transfer.

276. If a Colony receives a grant or loan from Imperial funds to meet certain specific expenditure, the grant or loan when received shall be brought to account below the line, and payments on the service charged to expenditure above the line. At the end of each month, an amount equal to the amount which has been charged as expenditure during the month on the service, or if the grant or loan is only to meet a part of the expenditure, then such part of that expenditure as ranks for assistance from Imperial funds, shall be debited to the below the line account and credited to Revenue.

277. Any necessary expenditure on services of a confidential nature, the purpose and particulars of which cannot be divulged, will be specially reported to the Secretary of State and will be supported in the accounts by the Governor's certificate of payment and declaration that he has satisfied himself that the money has been properly expended.

278. Unless the amount involved does not exceed the limit up to which the Governor has been authorized to sanction on his own authority such writing off, abandonment, or revision, and neither fraud nor negligence on the part of an officer is involved, the authority of the Secretary of State is required.

(a) for the writing off of any loss of public money or stamps, or

(b) subject to the provisions of Regulation 241, for the abandonment or remission of any claim for money due to the Government, or

(c) subject to the provisions of Regulation 345, for the writing off of any sum which has appeared as an asset in a previous account.

F. Loan Expenditure.

279. The complete authority requisite for expenditure which is to be met by loan consists of an enactment of the Legislature and the sanction of the Secretary of State. This is normally secured by the passing of the Law authorizing the raising of the loan and the expenditure of the money so raised.

280. Where the law authorizing the raising of the loan does not specifically authorize the execution of the particular works contemplated, and the amount to be expended upon each, those amounts require the sanction of the Legislature and the Secretary of State.

281. In cases where sufficient loan funds are not immediately available and the expenditure must therefore be met in whole or in part out of current revenue or surplus balances subject to reimbursement when the contemplated loan has been raised, such expenditure will be charged as an advance pending reimbursement. The amount to be advanced in any year will require the sanction of the Legislature and the Secretary of State.

282. The anticipated loan expenditure during the year will not appear in the body of the Estimates but a full statement of such expenditure, including a schedule showing the salaries of any staff specially engaged, should be appended to the general Estimates of the Colony, and receive the approval of the Legislature and the sanction of the Secretary of State. In the case of expenditure on a public work, the particulars mentioned in Colonial Regulation 220 should also be given.

283. When the statement referred to in the preceding Regulation has been approved by the Legislature and sanctioned by the Secretary of State, the loan expenditure of the year must be held to be definitely limited and arranged. Should any further disbursements during the year be required, the approval of the Legislature and the sanction of the Secretary of State will be necessary.

284. The authorities mentioned in the preceding Regulations 279-283 are addressed solely to the Governor; and before the Treasurer makes any payments in respect of loan expenditure he requires the Governor's authority, which should be conveyed to him by Loan Warrants under the hand of the Governor or of the Colonial Secretary signing "by command",.

G. Remittances and Imprests.

285. All payments due by a Colonial Government to public departments or other creditors in the United Kingdom, and, unless otherwise authorised, all payments due to other Governments, shall be made through the Crown Agents for the Colonies.

286. The Crown Agents shall be kept continuously in funds by the Treasurer, whose duty it is to watch the account of the Colony with the Crown Agents, to be prepared to meet their current requirements and to notify them in good time if local circumstances make it necessary to arrange for temporary accommodation in aid of the Government's account with them.

287. The maximum cash balance which may be retained by sub-accountants will be calculated upon their average current requirements and fixed by authority of the Governor, and the Treasurer will be responsible for seeing that such balances do not exceed their authorised limits.

288. The cost of remittance of salaries or pensions not drawn through an agent of the Colony will be deducted from the amount remitted.

289. If it is necessary for any officer other than a sub-accountant to have at his disposal, for disbursement on the public service, money for which vouchers cannot be presented direct to the Treasurer or a sub-accountant for payment, he will receive an imprest of such amount as the Governor may sanction.

290. The Governor's sanction will be conveyed by Imprest Warrant, and the Treasurer will be held responsible that no imprest is made without such Warrant, and also for seeing that all imprests are duly accounted for in accordance with the terms of the Warrant covering them. The Governor may give a general Imprest Warrant to the Treasurer authorising him to make imprests, as may be necessary, for any duly authorized service.

291. Imprests are not to be charged in the accounts as final expenditure, the actual payments only, out of such imprests, being so charged. Cash payments made by the Treasurer or his sub-accountants by way of imprest will be entered in the cash book and totalled with the rest of the payments in balancing it. Imprests will not be treated by the Treasurer as "Advances," or "Remittances," but will be accounted for, below the line, under a separate head "Imprests." The imprests and the amounts of the authorised payments accounted for will be posted to a personal imprest account of the officer concerned.

H. Custody of Public Money.

292. Wherever possible, the Governor will employ one or more of the banks in the Colony for the custody of public money either on current account or on deposit. He will be responsible for seeing that effect is given to any instructions from the Secretary of State for limiting the amount of public money that may be at any one time in the custody of a bank. He will communicate such instructions to the Treasurer, who will be responsible for their strict observance, and also to the Auditor, whose duty it will be to report at once to the Governor for the information of the Secretary of State, if he should find that the prescribed limit has been exceeded.

293. The Governor will take care that a secure fireproof vault or safe is provided for the custody of money not in the charge of a bank. The door of such vault or safe will be furnished with three different locks, the keys of which will be kept in the charge of the Treasurer and such two other principal officers of the Government as the Governor may appoint.

294. The Treasurer will keep in his own immediate charge only such sums of money, not exceeding a certain fixed maximum, as may be necessary to meet current cash disbursements.

295. The strong vault will on no occasion be opened, nor will any money be deposited therein or withdrawn therefrom, except by the three officers entrusted with the keeping of the separate keys, and on every such occasion they will sign a joint record of every sum deposited or withdrawn, which record will be kept in the vault.

296. All cash received by public officers will be deposited as soon as possible in the safe or vault provided for the purpose, or paid into a bank. Negligence in this respect will throw the entire responsibility for any loss upon the officer concerned. No public officer shall keep or allow to be kept in any Government safe under his charge any money

except public money or such as by virtue of his office he is bound to receive and account for.

297. Where public money is to be paid into a bank, the Treasurer and the sub-accountants so instructed will make such payments daily. Private money will in no circumstances be included in a public banking account.

298. The Treasurer's bank account must not be overdrawn, nor any temporary advance obtained from the bank, without the special sanction of the Governor.

299. The main stock of stamps, both postage and revenue, will be kept in the safe or vault appointed for that purpose. A stock book will be kept, in which will be entered under each denomination the number and value of stamps received and issued ; and this book, on each occasion to either a receipt or issue, will be initialled by the officers appointed to have joint charge of stamps. Stamps will be issued on requisition and a receipt taken from the officer to whom they are issued.

300. Boards of Survey, to be held after the close of business on the examine the Treasury cash, bank balances, and stamps, both at headquarters and as far as practicable at the out-stations. Boards will also be appointed from time to time to hold surprise surveys of the cash and stamps in the custody of the Treasurer and his sub-accountants.

301. Officers entrusted with the receipt, custody, or disbursement last business day of each year, or before the commencement of business on the first day of the new year, will be appointed by the Governor to of public money may be required to give security, in accordance with the local law and regulations, for the faithful discharge of their duty. In every case of default the liability of sureties must be enforced.

302. An officer appointed to act for another officer on leave will be required to give the same security as that required to be given by the officer whom he acts.

J. Accounts and Book-keeping.

303. Every entry in the accounts will be supported by a voucher containing full particulars of the item or items to which it relates.

304. The Treasurer will keep in his office the following principal books of account : — Cash Book, Abstract Book, Journal, and Ledger ; together with such subsidiary books as may be necessary.

305. In the Cash Book will be entered all cash transactions as they occur. The entries will be numbered consecutively, on each side of the book, in the order of the receipts or payments, and corresponding numbers will be affixed to the supporting vouchers. The Cash Book will be balanced at the close of each day, and the balance shown compared with the cash in hand. If the balances do not agree, the discrepancy will forthwith be investigated by the Treasurer. If they agree, a certificate will be filled in by the officer in charge of the Cash Book, showing the opening cash and bank balances, the receipts and payments for the day, and the closing balances. This certificate will be countersigned by the Treasurer and sent to the Colonial Secretary as often as may be prescribed by the Governor.

306. Every sub-accountant will keep a cash book, in which he will enter all sums of money received or paid by him as a public officer, for whatever service, whether they form a part of the Colonial revenue or not. He will balance his cash book weekly at least and check the balance with the money in his hands. Officers having large financial responsibility will be required to balance their cash books daily.

307. Every sub-accountant will send his cash book or a certified transcript or summary of it to the Treasurer immediately after the close of each month, accompanied by the necessary supporting vouchers.

308. When the various cash books, or the transcripts or summaries thereof, are received in the Treasury, they will be checked with the supporting vouchers, and any items insufficiently accounted for will be disallowed. Amounts so disallowed will remain with the balance of the account as a charge against the sub-accountant and, if not in due time properly vouched and justified, must be either recovered from such officer as the Governor may hold responsible or provided for by proper authority.

309. The Abstract Book will be posted by an officer or officers other than the officer in charge of the Treasury Cash Book, when the Treasury staff permits of this arrangement. The posting will be done every morning from the vouchers put in on the previous day, checked by comparison with the Cash Book and tested by the Treasurer.

310. The accounts of the various sub-accountants and of the Crown Agents will be abstracted, as soon as they are received, below the record of the transactions of the Treasurer for the period to which they relate.

311. In the Journal will be entered, from day to day, all adjustments authorised to be made between the various ledger accounts ; and also, at the close of each month, any such adjustments appearing in the accounts rendered by sub-accountants.

312. The Treasurer will keep a subsidiary Journal, in which will be recorded the details of transfers between heads and sub-heads, and of other transactions which cannot be shown in the principal Journal and Ledger.

313. As soon after the end of each month as the sub-accountants' accounts have been abstracted the entries in the Abstract Book will be totalled. The totals of the entries which have been made in the subsidiary Journal for the month will then be posted into the Abstract Book ; the expenditure credits, in respect of over debits in the current year, will be deducted from the expenditure, and the revenue debits, in respect of over credits in the current year, from the revenue. The resulting totals will be entered in the Abstract Book and the totals for each ledger account will be posted in the principal Journal.

314. The Ledger will be posted monthly from the principal Journal. It will contain one account for revenue and one for expenditure, an account of surplus and deficit, accounts of loan funds, of advances, deposits, drafts and remittances, and of every fund in the custody of the Government, and such other accounts as the Treasurer shall approve. A trial balance of the Ledger will be made as soon as each month's account has been posted, and a summary of the balance sheet under its principal divisions, but excluding the balances of the accounts of funded debt and sinking funds, will be published in the Official Gazette. This summary will form the Statement of the General Assets and Liabilities of the Colonial Government, and show the excess of assets over liabilities as a balance identical with the balance of the Surplus and Deficit Account.

315. The Surplus and Deficit account will be posted exclusively from the accounts of revenue and expenditure ; and will accordingly furnish the accurate record of the balance between them, from month to month and from year to year.

316. Every head of a department will keep a Departmental Vote Account in such form as will clearly show at any time in respect of each vote for his department : —

- (a) the total amount of expenditure sanctioned for the service of the year,
- (b) the amount of expenditure charged, and
- (c) any further known liabilities in respect of the service of the year.

317. The monthly accounts rendered by the Treasurer shall consist of the under-mentioned documents :

- (a) An Abstract Account of receipts and payments showing, under the several heads, the totals of the receipts and payments in the month and in the then expired period of the year, together with the balances at the commencement and close of the periods ;
- (b) Schedules of the vouchers, under each head of receipt and payment, setting out the various items, arranged according to sub-heads ;
- (c) Vouchers for all items arranged in the order of the schedules.

In Colonies in which the accounts are audited direct from the Treasury books, it will not be necessary to prepare the documents (a) and (b).

The Abstract Account shall include only sums which have actually been received or paid within the period of account.

318. All account books will continue to be carefully preserved, but vouchers and counterfoils may, as a general rule, be destroyed with the approval of the Governor after the lapse of a clear interval of seven years.

K. Audit

319. The Treasurer will render his accounts for audit monthly, in the prescribed form, as soon as possible after the close of the month to which they relate.

320. Copies of the reports of all Boards of Survey on the various Treasury Chests, together with a certificate, signed by the manager of the bank, of the bank balance at the time of the survey, will be forwarded to the Auditor.

321. As soon as possible after the expiration of each financial year, the Treasurer will furnish an Annual Abstract Account showing the whole of the receipts and payments in the year, and the full opening and closing balances.

322. The Annual Abstract Account will be accompanied by detailed statements of revenue and expenditure, showing the amounts actually received or expended during the year as compared with the estimates under each sub-head, together with explanations of the differences.

323. With the Annual Account, there will also be furnished the Statement of the Assets and Liabilities of the Colony at the close of the year, together with the following documents : —

- (a) A statement of advances outstanding at the end of the year ;
- (b) A statement of deposits outstanding at the end of the year ;
- (c) A statement of investments, showing the amount of stock held on the last day of the year, together with the actual cost and the market value at that date ;
- (d) A statement of the outstanding amount of funded debt or loans, and of any sinking funds.

324. The Auditor is responsible for the audit and inspection of all public accounts of the Government, whether such accounts be of general revenue and expenditure, or accounts of special funds, or departmental accounts.

325. The Auditor is not responsible for the accuracy of the books of account so as to relieve the Treasurer, heads of departments, or other

accounting officers of the responsibility therefor, which primarily rests with them. He will nevertheless apply such an examination as will enable him to ascertain that the accounts are kept on a correct system, that they are punctually and properly posted, and that the checks against irregularity and fraud are adequate and effective.

326. He will satisfy himself that the laws of the Colony, the Colonial Regulations, and the instructions of the Governor in all matters of finance and account are strictly observed, and will bring to the notice of the Governor any failure in their observance.

327. The Auditor will not undertake any examination of accounts, partaking of the nature of pre-audit, which involves the acceptance by him of a responsibility which would preclude him from full criticism of any accounting transactions after they have been duly recorded in the account books of the Colony.

328. The Auditor will not undertake any duties outside those appertaining to this post which, by reason of the nature or amount of the work involved, might prevent him from performing efficiently his duties as Auditor, without the special authority of the Secretary of State, or, in Colonies where the Auditor is responsible to the Director of Colonial Audit, alternatively, the approval of the Director of Colonial Audit.

329. The examination of the accounts will be carried out either at the local audit offices or at the offices of the various accounting officers, as may be most convenient.

330. The Auditor will examine and check the subsidiary books and the accounts of the authorised imprests and advances, and ascertain whether such imprests and advances are punctually accounted for and repaid. In the event of any imprest having been made to an officer without special authorisation, before a previous imprest has been accounted for, he will report the fact to the Governor. He will at once report any unauthorised advance to any officer or account or any other unauthorised disbursement appearing in the books. In his examination of the deposit accounts he will ascertain that all deposits which have remained unclaimed for five years are, in the absence of special reasons to the contrary, written off to revenue. He will call attention to any apparent neglect in the collection of arrears of revenue.

331. He will in all cases refer to the authorities regulating the expenditure provided for in the Estimates, and will see that the expenditure is in accordance therewith. In the case of expenditure which has not been provided for in the Estimates he will ascertain whether the necessary funds have been voted by the Legislature, and whether the expenditure has been duly sanctioned by the Secretary of State. He will satisfy himself that in every charge against a head the money expended has been applied to the purpose or purposes for which such head was intended to provide, and that it is charged to the proper sub-head.

332. He will satisfy himself that adequate regulations exist for the guidance of store accountants and are duly complied with.

333. He will call upon the accounting officer for explanations of the cause of any undue delay in the rendering of accounts, or in furnishing any statements or returns that he may require, and, if the explanation is not satisfactory, will report the circumstances to the Governor.

334. If the Auditor finds any irregularity in the books, cash, stamps, or stores, for which the head of a department is responsible, he will at once notify the Governor. Should he find the books of any subordinate officer in an unsatisfactory state or discover any irregularity, he will at once notify the head of the department and, if the case be serious, report the circumstances to the Governor.

335. As soon as possible after the close of the financial year the Auditor will prepare a report on the revenue and expenditure of the year, in which he will deal with the collection of the revenue, the state of the arrears, the manner in which the accounts of the Colony are kept, the sufficiency of existing checks against fraud, the nature and extent of the audit applied, and any special questions arising out of the accounts. In Colonies where the Auditor is responsible to the Director of Colonial Audit, he will furnish this report to the Director of Colonial Audit and to the Colonial Secretary. In other Colonies he will address the report to the Colonial Secretary for the information of the Governor. In both cases the report will be laid before the Legislature and a copy will be transmitted by the Governor to the Secretary of State.

The Governor will not alter the report in any way for presentation to the Legislature without the consent of the Auditor or the prior approval of the Secretary of State.

336. The Governor will report forthwith for the decision of the Secretary of State any case in which he has over-ruled the maintained opinion of the Auditor in any matter relating to the public accounts.

L. Stores.

337. Local purchases of stores should be confined to articles produced in the Colony or to articles which, owing to special circumstances, can be purchased as advantageously in the Colony as they can be ordered from abroad.

338. Any stores which may be purchased in the Colony should, unless the estimated cost is less than an amount to be laid down by local regulation, be obtained by contract after public tender. If, however, no tenders are made or the Governor has ground for belief that the tenders sent in are collusive or unreasonable, other arrangements may be made. All tenders will be submitted to a Board of not less than three persons appointed by the Governor.

339. All requisitions from a Colony for stores required from the United Kingdom, or from countries not being adjacent to a particular Colony will be sent direct in duplicate to the Crown Agents by the Colonial Government.

340. The Crown Agents, being the agents of the Colonial Governments, will comply with all requisitions sent to them which bear the signature of, or are forwarded by, the proper officer of the Colonial Government, and they will not refer to the Secretary of State unless they have reason to doubt whether in existing circumstances any particular requisition should be complied with. The officer concerned will therefore be held responsible that no requisitions are sent to the Crown Agents unless the expenditure has been duly authorized.

341. Orders will in no case be given by the Colonial Government directly or through local agents to firms in this country or in countries not adjacent to the Colony, although the names of firms whom the Colonial Government may for any reason wish to employ may be mentioned in the body of the requisition forwarded to the Crown Agents. The Crown Agents will be guided by the wishes of the Colonial Government unless they have reason to consider that this course is not in the interest of the Colony, in which case they will subsequently explain to the Colonial Government the reasons for their action.

342. Purchases of stores required from an adjacent country should be confined to articles produced in that country, and should be procured as far as possible in the manner prescribed by Regulation 338.

343. Every officer having in his charge or custody any stores or other articles which are public property will keep a proper store ledger or inventory to record their disposal.

344. Boards of officers, which should not include the storekeeper of the stores to be surveyed, will be appointed by the Governor at the end of each year, and at such other times as may be necessary, to inspect and report upon Government stores ; but this will not relieve heads of departments of their responsibility for satisfying themselves by occasional stock-taking that the balances on the ledger are actually in stock.

345. The writing off of losses and deficiencies of stores will require the authority of the Governor ; but where such losses or deficiencies are caused by fraud or negligence, and it is desired to relieve the responsible officer of any part of his pecuniary liability, the authority of the Secretary of State will also be required.

346. Articles will only be condemned as unserviceable on the report of a Board of Survey, except in the case of minor articles of a perishable nature, where the Governor may at his discretion dispense with a Board.

347. Unserviceable stores, if sold, will be disposed of by public auction or by tenders after public advertisement, unless the special approval of the Governor is obtained for their being sold otherwise. If such stores are unsuitable for sale they must be destroyed, unless they can be utilised immediately or within a reasonable time for some public service other than that for which they were purchased ; but any condemned stores so retained must be suitably marked to prevent their use for the original purpose and should be brought on charge in a subsidiary ledger for obsolete stores.

M. Government House.

348. The Government House, together with its stables, garages, outbuildings, fences, and other appurtenances, will be kept in substantial repair throughout at the cost of the Colony. The rooms will be painted and papered (when necessary) and furnished at the public expense. Plate and table ornaments to a moderate and reasonable amount, together with crockery, glass, cutlery, and kitchen utensils, will also be provided at the cost of the Colony.

349. All furniture and effects supplied at the public expense will be kept complete, and any article lost or damaged otherwise than by fair wear and tear during the occupation of the Government House by any officer will be made good at his expense.

350. An accurate inventory of all furniture and effects provided at the public expense will be made and kept by the Director of Public Works, or other officer designated for that purpose, who will at least once in every two years inspect the furniture and effects and prepare a list of all deficiencies, which the officer responsible will thereupon make good at his own expense. " Fair wear and tear " may be held to include breakages or deficiencies of crockery or similar small or fragile articles, but a reasonable limit must be placed upon the amount allowed in this respect, based as far as possible upon the previous practice in the Colony concerned.

351. Whenever a Governor vacates his government, a similar inspection will be made ; and if the retiring officer does not cause the deficiencies for which he is responsible to be made good, the inspecting officer will prepare for immediate transmission to the Secretary of State a statement of the expenses to be incurred for that purpose, in order

that the Secretary of State may take steps to recover the amount from the officer responsible.

352. The provision made in the Estimates for the purchase of furniture and effects for the Government House will be administered by the Director of Public Works or other officer designated for the purpose, who will from time to time receive from the Governor requests for repairs, replacements, and additions.

353. Expenditure on Government House furniture incurred in the United Kingdom will only be admitted as a charge against Colonial funds when made through the Crown Agents.

N. Returns.

354. The Treasurer will furnish to the Colonial Secretary, for transmission by the Governor to the Secretary of State, the following periodical returns : —

(a) ANNUALLY.

(i) An abstract account of the total revenue and expenditure of the year under each head of receipt and payment, showing the opening and closing balances in both the Treasurer's and Crown Agents' accounts ;

(ii) Detailed statements of revenue and expenditure, arranged according to sub-heads, showing the excess or saving on each sub-head and the net excess or saving on each head, and showing also any supplementary votes for expenditure under any sub-head ;

(iii) A full statement of the expenditure on works and other payments chargeable to loan accounts ;

(iv) A statement of the assets and liabilities at the close of the year ;

(v) A statement of the public debt of the Colony, showing the several amounts of the loans issued and of their respective sinking funds ;

(vi) A statement of the investments of the Colonial Government at the close of the year ;

(vii) A statement of the receipts, issues, balances in hand, and the assets and liabilities of the Savings Bank, showing separately the revenue derived from Savings Bank investments, the interest credited to depositors, and the expenses of the management of the institution ;

(b) QUARTERLY.

(viii) A statement of the revenue and expenditure under heads to the close of the previous quarter, as compared with.

1. The total estimate for the year, and

2. The figures for the corresponding period of the previous year.

355. The Colonial Secretary will furnish, for transmission to the Secretary of State, quarterly returns of all persons newly appointed to public offices of classes II and III (Part I, Regulation 23) and changes in the holders of existing offices in these classes, arising from promotions or otherwise, during the previous quarter ; of all alterations made in the salaries and allowances of public offices of any class ; and of all new offices.

ADDENDUM

Au moment de mettre sous presse nous apprenons que la convention Franco-Anglaise du 14 juin 1898 stipulant l'égalité commerciale des deux puissances contractantes dans les colonies du Golfe de Guinée (voir chapitre XI) vient d'être dénoncée par la France.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX DE COLONISATION. LÉGISLATION, FINANCES ET ÉCONOMIE COLONIALES FRANÇAISES

- ALLIX. — *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 6^e édition, Paris, Rousseau, 1931.
- DARESTE. — *Traité de droit colonial*, 3 vol., Paris, 41, rue de la Bienfaisance, 1931.
- GIRAULT. — *Principes de colonisation et de législation coloniale*, 5 vol., 5^e édition, Paris, Sirey.
- MAUNIER. — *Sociologie coloniale*. Domat-Montchestien, Paris, 1932.
- MERLY et SOL. — *Le régime financier des colonies*. Édition annotée et mise à jour du décret du 30 décembre 1912, Larose, 1931.
- SOL. — *Éléments de législation financière coloniale*. Paris, Larose, 1933.
Conférence économique de la France métropolitaine et d'outre-mer. Rapports généraux et conclusions d'ensemble. Paris, Larose, 1935.

II. — LÉGISLATION ET FINANCES COLONIALES BRITANNIQUES

- BAILLAUD. — *La politique indigène de l'Angleterre en Afrique-Occidentale*. Paris, 1912.
- CAHU. — *L'administration centrale des colonies britanniques*. (Thèse, Paris, 1910).
- CHEVALLIER. — *L'évolution de l'empire britannique*. 2 vol., Paris, éditions internationales, 1930.
- MONDAINI. — *La colonisation anglaise*, 1920.
- PERRAUT. — *Etude sur le régime financier des colonies britanniques*. (Thèse, Paris, 1904.)
- SICE. — *Etude sur les colonies de la Couronne britannique*. (Thèse, Paris, 1913.)

III. — PUBLICATIONS OFFICIELLES
CONCERNANT LA GOLD COAST
ET LES AUTRES COLONIES DE LA COURONNE BRITANNIQUE

Gold Coast Blue Book. Publication annuelle.

Gold Coast Hand Book, 1928.

Budget de la Gold Coast.

Mémoire du secrétaire colonial sur le projet de budget.

Rapport annuel du *select committee* sur le projet de budget.

Rapport annuel du contrôleur.

Rapport annuel du trésorier.

Discours du gouverneur à l'ouverture de la session budgétaire du conseil législatif.

Toutes ces publications, ainsi que les textes de toutes les ordonnances de la Gold Coast sont édités par l'imprimerie gouvernementale d'Accra. On peut également se les procurer à l'agence des colonies de la Couronne (*Crown Agents for the Colonies*, 4 Millbank, London, S. W. I.).

Colonial Regulations being Regulations for His Majesty's colonial service, 2 vol., H. M. Stationnery Office, Londres. Nigeria Hand Book, Lagos, 1932.

Rapport annuel sur les progrès économiques et sociaux des populations de la Gold Coast, H. M. Stationnery Office, Londres.

Annuaire de documentation coloniale comparée. (Institut colonial international, Bruxelles, II, rue d'Egmont.)

VU :

Le Doyen,
EDGARD ALLIX.

VU :

Le Président de thèse,
EDGARD ALLIX.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE L'ORGANISATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE DE LA GOLD COAST	
CHAPITRE PREMIER. — Notions géographiques et historiques sommaires	9
§ 1. — Notions de géographie physique et humaine	9
§ 2. — La conquête anglaise	16
CHAPITRE II. — L'organisation politique	23
§ 1. — Les tendances françaises et les tendances britanniques en matière de politique coloniale	23
A) La politique indigène	23
B) Le contrôle du pouvoir central sur l'administration locale.	28
§ 2. — L'organisation politique de la Gold Coast	30
A) La colonie (The Gold Coast Colony)	31
a) Pouvoir législatif	32
b) Pouvoir exécutif	38
B) Le Territoire des Achantis et les Territoires du Nord.	41
CHAPITRE III. — L'administration provinciale et municipale . .	45
§ 1. — Le service administratif européen.	47
§ 2. — L'administration indigène.	51
§ 3. — L'organisation municipale des grandes villes . . .	56
CHAPITRE IV. — Les services publics	59
§ 1. — L'organisation judiciaire	59
§ 2. — L'organisation militaire	61
§ 3. — L'enseignement	63
§ 4. — Le service de santé	66
§ 5. — Les travaux publics.	69
§ 6. — Autres services	70

CHAPITRE V. — Les Fonctionnaires.	72
§ 1. — Les fonctionnaires européens	73
A) Recrutement	73
B) Statut.	75
a) Nominations et promotions	76
b) Soldes et accessoires.	78
c) Discipline et sanctions.	79
d) Congés et passages	81
e) Pensions	82
§ 2. — Les fonctionnaires indigènes.	82

DEUXIÈME PARTIE

LE RÉGIME FINANCIER DE LA GOLD COAST 55

CHAPITRE VI. — Les rapports financiers entre l'Angleterre et ses colonies. Comparaison avec le système français.	85
§ 1. — L'évolution des relations financières entre la France et ses colonies. La règle actuelle de l'autonomie	87
§ 2. — L'application dans l'Empire britannique du principe d'autonomie.	91
§ 3. — Le Colonial Development Fund	95
CHAPITRE VII. — Le budget général	101
§ 1. — Préparation du budget	102
A) Elaboration du projet de budget	102
B) Application des règles budgétaires	104
C) Mode de présentation du budget	105
D) Examen du projet de budget de la Gold Coast (exercice 1935-1936).	109
§ 2. — Vote du budget	113
A) Vote et approbation du budget	113
B) Crédits additionnels	117
C) Spécialité des crédits et virements	118
§ 3. — Exécution du budget.	120
A) Ordonnateurs et comptables	120
B) Service des recettes	122
C) Service des dépenses exécutées dans la colonie.	124
D) Exécution en Grande-Bretagne des dépenses pour le compte des colonies.	129
E) Clôture des exercices	131
F) Fonds de réserve, fonds et comptes divers, ressources de trésorerie	132
G) Comptabilité des ordonnateurs et des comptables.	137
H) Comptabilité matières. Marchés de travaux et de fournitures	138
§ 4. — Contrôle du budget	139

TABLE DES MATIÈRES

207

CHAPITRE VIII. — Budgets divers	144
§ 1. — Le budget annexe du chemin de fer	144
§ 2. — Le budget annexe du port à Takoradi	147
§ 3. — Le budget du collège d'Achimota	148
§ 4. — Les native treasuries	149
§ 5. — Les budgets municipaux	151
CHAPITRE IX. — Le régime fiscal.	154
CHAPITRE X. — Les emprunts	162
CHAPITRE XI. — Situation financière et économique de la Gold Coast. Comparaison avec la colonie française voisine de la Côte d'Ivoire.	166
§ 1. — La situation financière	166
§ 2. — La situation économique	172
ANNEXE. — Texte du chapitre VII des Colonial Regulations (régime financier des Colonies de la Couronne)	179
BIBLIOGRAPHIE	203

IMPRIMERIE
HÉRISSEY
: EVREUX :